



Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Jaana Haarakangas

**EMPIIRINEN TUTKIMUS KUNTAKONSERNIIN KUULUVIEN
YHTIÖIDEN LUKUMÄÄRÄÄN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ**

Pro gradu –tutkielma

Talousjohtamisen maisteriohjelma

Lukuvuosi 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Empiirinen tutkimus kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden lukumäärään vaikuttavista tekijöistä

Tekijä: Haarakangas Jaana

Koulutusohjelma/oppiaine: Talousjohtamisen maisteriohjelma

Työn laji: Pro gradu – työ ☒ Sivulaudaturtyö__ ☐ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 64

Vuosi: 2014

Tiivistelmä:

Tutkimus käsittelee kuntakonsernien yhtiöittämisen volyyymiin vaikuttavia tekijöitä. Kuntalakiin syksyllä 2013 tullut muutos yhtiöittämisestä pakottaa kuntia tulevaisuudessa entistä enemmän tuottamaan toiminnot ja palvelut markkinaehtoisesti ja kilpailukykyisesti. Tämä voi johtaa kunnissa yhtiöittämisen kasvuun. Tutkimuksessa selvitetään regressioanalyysin avulla koko Suomen kattavalla kunta-aineistolla, mitkä tekijät selittävät kuntien yhtiöittämisen volyymia. Tutkimuksessa käytetään teoreettisena selittäjänä kuntarakennemuutoksiin uutta julkisjohtamista sekä perustellaan transaktio- ja resurssiriippuvuus- sekä institutionaalisten teorioiden avulla yhtiöittämistä.

Havaintojen perusteella kunnan koolla ja maantieteellisellä sijainnilla on tilastollisesti merkittävä vaikutus kuntayhtiöiden lukumäärään. Kun kunnan koko otettiin huomioon, eteläinen sijainti näytti vähentävän kuntayhtiöiden lukumäärää. Kunnan oikeistolaisuus ja koulutustaso eivät selitä merkittävästi kuntien omistamien yhtiöiden lukumäärää. Yhtiöittämisellä ei näyttäisi olevan yhteyttä kunnan taloudelliseen suoriutumiseen.

Avainsanat: kuntayhtiöt, yhtiöittäminen, kuntapalvelut, NPM

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi ☒

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi ☒

(Vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

Tiivistelmä

Sisällys

Kuviot ja taulukot

1 JOHDANTO	6
1.1 Johdatus aihealueeseen.....	6
1.2 Tutkimuksen suhde aiempaan tutkimukseen	8
1.3 Tutkimuksen tarkoitus ja rajaus	10
2 UUSI JULKISJOHTAMINEN JA KUNTIEN RAKENNEMUUTOKSET.....	12
2.1 Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaikutus kunnan palvelujen tuottamiseen.....	12
2.2 Rakennemuutokset ja niihin vaikuttavat taustateoriat	14
2.2.1 Kuntien palvelutuotannon organisointitavat	14
2.2.2 Transaktiokustannusteoria	16
2.2.3 Resurssiriippuvuusteoria	18
2.2.4 Institutionaalinen teoria.....	19
2.3 Organisaation kontrollimekanismeja ja ohjausmalleja	23
3 KUNTA- JA PALVELURAKENTEIDEN UUDISTUMINEN	26
3.1 Tuottavuus, tehokkuus ja vaikuttavuus kuntasektorilla	26
3.2 Omistajaohjaus sekä sisäinen valvonta ja tarkastus kunnissa	28
3.3 Yhtiöittämisen tuomat haasteet kunnissa palvelujen järjestämisessä	31
4 TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT.....	33
4.1 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote sekä rajoitteet.....	33
4.2 Hypoteesit, mallit ja muuttujat	35
4.3 Tutkimusaineisto	42
5 TUTKIMUSTULOKSET	44
5.1 Tutkimusaineiston kuvailu	44
5.2 Regressioanalyysit.....	47
5.2.1 Regressioanalyysin tulokset.....	48
5.2.2 Askeltavan regressiomallin tulokset	50
5.2.3 Tulokset winzoroidulla aineistolla	51

5.2.4 Askeltavan regressiomallin tulokset winzoidulla aineistolla.....	53
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	55
6.1 Keskeisimmät tutkimustulokset	55
6.2 Jatkotutkimusmahdollisuuksia	57
LÄHTEET	59

KUVIOT

Kuvio 1. Kunnan palvelujen organisointitapoja. (Haveri & Anttiroiko 2010: 203, Anttiroiko 2010: 18.).....	15
Kuvio 2. Institutionalisoitumisen prosessi (Burns & Scapens 2000: 9).	22
Kuvio 3. Laskentatoimen tutkimusotteet (Kasanen, Lukka, Siitonen. 1993: 257).	33
Kuvio 4. Suomen kuntien osakeyhtiöiden lukumäärät toimialoittain 31.12.2011 tutkimusaineiston mukaan.....	45

TAULUKOT

Taulukko 1. Käyttäytymisolettamuksien organisatoriset päätelmät (Williamson 1993: 93).	17
Taulukko 2. Kolme instituutiopilaria (Scott 2008:51).	20
Taulukko 3. Sosiaaliset ja informatiiviset kontrollin perusedellytykset (Ouchi 1979: 838).	24
Taulukko 4. Muuttujien nimet aineistossa, käytetyt lyhenteet ja selitteet.	39
Taulukko 5. Kuvailevia tunnuslukuja aineiston muuttujista.....	46
Taulukko 6. Regressioanalyysin tulokset monimuuttujamallista ja yhden muuttujan malleista.	49
Taulukko 7. Askeltavan regressiomallin tulos.	51
Taulukko 8. Kuvailevia tunnuslukuja winzoroidun aineiston muuttujista.....	52
Taulukko 9. Regressioanalyysin tulos winzoroidulla aineistolla.	53
Taulukko 10. Askeltavan regressioanalyysin tulos winzoroidulla aineistolla.	54

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aihealueeseen

Viime vuosikymmeninä yrityksien ja muiden organisaatioiden toimintaympäristön muuttuessa toimintojen organisointi tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla on synnyttänyt jatkuvasti tarvetta kyseenalaistaa olemassa olevia käytänteitä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Tällä vuosituhannella kuntien toiminta ja haasteet ovat lähentyneet merkittävästi yksityisten yritysten toimintaa. Julkisella sektorilla seurataan yhä enenevässä määrin yksityistä sektoria ja pyritään tehokkaaseen toimintojen järjestämistapoihin ja kustannusten seurantaan. Markkinaohjaus on kasvanut kunnan palveluntuotannossa. Jyrkkä työnjako yksityisen ja julkisen tuotannon välillä alkoi lieventyä erityisesti 1990-luvun alkupuolen taloudellisen laman yhteydessä, jolloin lama loi edellytyksiä markkinaohjauksen käyttöönotolle julkisella sektorilla (Myllyntaus 2002: 29).

Julkisen sektorin tuottavuuskehitys Suomessa on ollut viime vuosina heikkoa, jolloin heikon kehityksen jatkuminen johtaa julkisten palvelujen rapautumiseen. Työn tuottavuuden kasvuun vaikuttavat voimakkaimmin teknologian käyttö, tietojen ja taitojen lisääntyminen sekä rakenteelliset uudistukset julkisen sektorin ohjauksessa. (Korpela & Mäkitalo 2008; 164–167). Julkisella sektorilla tapahtunut tehokkuus-, tuotto- ja vaikuttavuusvaateiden ja pääoman tuottovaateen kasvu sekä velkaantumisaste alkavat muodostua koko toimintaa uhkaavaksi erityisesti kuntasektorilla. Tämä on johtanut siihen, että kunnat ovat joutuneet voimakkaasti järjestämään palveluja uudestaan esimerkiksi ulkoistamaan aiempaa merkittävämmän osan palvelutuotannostaan. Monia kunnan ydin- ja tukitoimintoja on siirtynyt kunnan ulkopuolisen organisaation tuotettavaksi eikä kehityksen kasvu näytä taittuvan lähivuosina (Komulainen 2010: 23). Grossin ja Reichardin (2008) mukaan myös Euroopassa on viime vuosina tapahtunut erittäin suuria muutoksia ja uudistumisia julkisella sektorilla. Nämä ovat koskeneet esimerkiksi palvelutuotannon uudistumistarpeen myötä yhtiöittämisistä, ulkoistamisista sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja yhteistyötä.

Kuntasektorin ydintoimintona ja varsinaisena kunnan tehtävänä on kuntalain (365/1995) 1§ 3 momentin mukaisesti edistää kunnan asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Kuntalakiin (2 §) on tullut lisäksi yhtiöittämisvelvollisuus syyskuun 2013 alusta alkaen, jonka mukaan kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. 1980-luvulla kunnat tuottivat pääasiassa itse palvelut, mutta kuntalain 1995 uudistumisen myötä tuottamisvastuu vaihtui järjestämisvastuuksi. Muutos vaikutti osakeyhtiöiden määrän voimakkaaseen kasvuun. (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen & Pönkä 2011: 9.) Oletettavaa on, että uuden yhtiöittämisvelvollisuuden myötä kuntayhtiöiden määrä lisääntyy edelleen.

Kunnat ovat ulkoistaneet monia eri toimintoja tai kokonaisia aloja. Asuntojen ja muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta, sähkö-, kaasu ja lämpöhuolto sekä vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto ovat toimialoja, jotka ovat yhtiötetty kuntien omistamiin osakeyhtiöihin. (Niskakangas *et al.* 2011: 10–11.) Esimerkiksi kunnan yhtenä tukiprosessina oleva talous- ja henkilöstöhallintopalvelut on aiemmin hoidettu osana kuntien yleishallintoa. Seuraava malli on ollut erilaisiin kunnan palvelukeskuksiin siirtyminen joko keskitettynä palvelujen hoitona omana yksikkönä kuntaorganisaatiossa tai mahdollisesti liikelaitoksena. Uusin vaihe alalla on, että talous- ja henkilöstöhallintoa ulkoistetaan joko yhden kunnan tai useamman kunnan ja kuntayhtymän yhdessä omistamiin erillisiin osakeyhtiöihin. Kuntakonsernin osakeyhtiöiden talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja voidaan lisäksi ostaa kokonaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Nykypäivänä yhä enenevässä määrin säästöt kurittavat kuntia. Verotulot ja erilaiset palvelumaksut sekä valtion apu eivät ole pystyneet kattamaan kaikkia kuntien menoja. Seurauksena on ollut kuntien velkaantuminen. Valtio vähentää menojaan ja painostaa kuntia toimimaan tehokkaammin ja tuottavammin. Sosiaalisessa mediassa ja julkisessa keskustelussa on paljon arvostelua kestävyysvajeen umpeen kuomisesta ja sen vaikutuksista kuntien näkökulmasta. Kuntien pitää tuottaa palvelunsa kustannustehokkaasti, mikä pakottaa kuntia rationalisoimaan ja järjestämään toimintoja yhä monenlaisin erilaisin keinoin muun muassa ulkoistamalla ja yhtiöittämällä.

Tämän tutkimuksen aiheen valinnalle on perusteluna ollut aiheen ajankohtaisuus sekä tarve selvittää, mitä toimintoja tai palveluja kunnat ovat ulkoistaneet omistamiinsa osakeyhtiöihin. Tätä kutsutaan yhtiöittämiseksi tässä tutkielmassa. Osakeyhtiöillä on hyvin merkittävä asema kuntakonserneissa. Kunnallisista osakeyhtiöistä ja niiden toimialoista ei ole tehty kattavaa selvitystä, mille olisi tarvetta (Niskakangas *et al.* 2011: 10). Tutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on vastata kysymykseen, mitkä tekijät ovat kunnissa vaikuttaneet toimintojen ja palvelujen yhtiöittämisen volyyymiin.

1.2 Tutkimuksen suhde aiempaan tutkimukseen

Tämän tutkielma sivuaa aiempia tutkimuksia muun muassa uuden julkisjohtamisen (NPM; New Public Management), agenttiteorian sekä transaktiokustannusteorian, resurssiriippuvuusteorian ja institutionaalisen teorian viitekehyksen kautta. Erilaisten palvelukeskusten, liikelaitostamisten sekä osakeyhtiöittämisten muodostumiseen ja organisoitumiseen liittyvät aikaisemmat tutkimukset sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksiin liittyvät tutkimukset liittyvät tähän tutkimukseen. Lisäksi omistajaohjaus, corporate governance ja sisäinen valvonta ovat liitännäisiä tämän tutkimuksen aiheelle.

Valtiolla ja kunnalla on tutkimusten mukaan haasteita toimia yrittäjinä. Shleifer (1998) on esittänyt julkisomisteisten yritysten kärsivän tehottomuudesta ja heikommasta innovointikyvystä verrattuna yksityisomisteisiin yrityksiin. Shleifer ja Vishny (1994) ovat tarkastelleet julkis- ja yksityisyhtiöitä tilanteissa, joissa poliittiset päättäjät pyrkivät vaikuttamaan yritykseen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuloksena on, että julkisomisteiset yritykset suoriutuvat heikommin kuin yksityisomisteiset yritykset. Toisaalta on esitetty, että julkisomisteisia yhtiöitä tarvitaan markkinoiden epäonnistumisen vuoksi (market failure). Julkista omistajaa tarvitaan, sillä on olemassa olosuhteita ja syitä, joiden johdosta yksityisomisteiset yritykset eivät voi menestyksellisesti toimia kaikissa olosuhteissa.

Lähdesmäki (2003) on tutkinut julkisen sektorin uudistamista New Public Management -johtamisdoktriinien ja niiden keskeisten periaatteiden kautta valtion keskushallinnon uudistuksissa Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Tulosten mu-

kaan uudistukset kuten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat auttaneet toimintojen yleiseen tehostumiseen ja liiketoiminnallisuuden lisääntymiseen sekä palvelukyvyn parantumiseen. Tulosvastuun lisäämistä julkisessa hallinnossa on pidetty tärkeänä uudistavoitteena, jonka myötä tulosohjauksen ja –johtamisen avulla on kiinnitetty enemmän huomiota toiminnan tuloksiin sekä tavoite- ja kustannustietoisuuteen. Tutkimuksessa tuli selkeästi esille, että tehokkuusperiaatteet voidaan lisätä hyvän hallinnon arvoihin. Yksityistäminen on ollut Suomessa 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun ilmiö, joka on merkinnyt julkisen sektorin roolin vahvaa uudelleenmäärittelyä.

Komulainen (2010) on tutkinut kuntien ulkoistamisen ilmenemismuotoja ja vaikutuksia sekä ulkoistamisen rajoituksia ja niille asetettuja vaatimuksia kunnallispalvelujen tuottamismuotona. Tutkimuksessa erityisesti tarkasteltiin, miten eri säännökset ohjaavat ja rajoittavat ulkoistamista. Ulkoistaminen jaoteltiin kolmeen eri muotoon: kokonaisulkoistamiseen, osa-alueen ulkoistamiseen ja osittaisulkoistamiseen. Nämä erosivat toisistaan oikeudellisen, toiminnallisen ja taloudellisen näkökulman perusteella. Ongelmaksi nousi kunnallisten palvelujen ulkoistamisessa ohjaus- ja valvontamekanismien muutos. Kuntalaisen näkökulmasta taho, jolle toimintoja on ulkoistettu, ei välttämättä kaikilta osin toimi samojen säännösten tai velvollisuuksien mukaisesti kuin virkavastuussa oleva henkilöstö, jolloin julkisen vallankäytön rajat hämärtyvät ja vastuukysymykset monimutkaistuvat.

Vesterinen (2006) on tutkinut kuntien omistajapolitiikkaa kuntien omistamisessa osakeyhtiöissä. Omistajaohjauksen tueksi kunnilta vaaditaan uudentyyppistä johtamista sekä osakeyhtiöiden talouden, rahoituksen ja verotuksen osaamista. Raportissa käsitellään kuntakonsernin johtamista ja sitä, miten kuntien on mahdollista tehostaa omistamiensa tytäryhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden johtamista sekä varmistaa yhtiömuotoisten omistustensa taloudellista tehokkuutta. Tämän lisäksi selvitettiin yhtiöittämisen eri teknisiä vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia. Keskeisenä motiivina raportissa oli selvittää, miten osakeyhtiömuoto luo paremmat edellytykset toimintojen järjestämiseen yhtiössä kuin kunnan organisaation osana tai kunnallisessa liikelaitoksessa. Kuntakonserneissa on ollut arkuutta käyttää omistajavaltaa ja taloudellisen informaation tiedonkulku on takkuillut. Osakeyhtiölaki on nähty olevan joltain osin ristiriidassa kuntalain kanssa ja sen vuoksi yhtiöille on annettu enemmän itsenäisyyttä kuin kunnan eli omistajan edun

kannalta olisi ollut aiheellista. Yhtiöittäminen tuo mahdollisuuksia kunnalle muun muassa mahdollisuutena vaikuttaa yhtiön tulevaan verotukseen omavaraisuusasteen, oman pääoman rakenteen (pääomalainan käyttö osana omaa pääomaa) sekä poistopohjan kautta. Lisäksi omaisuuden tuoton kehittämisessä keskeisenä tekijänä on kehittää omistajaohjauksen ja –vallan käyttöä tavoitteena tulostavoitteiden parantaminen ja mittakaavaetujen aikaansaaminen uusilla toimintatavoilla. Konsernijohtamista tulisi kehittää selkeyttämällä kunnanhallituksen ja kunnan johdon rooleja strategisten ja operatiivisten tavoitteiden asettamisessa ja kontrollissa yhtiöissä.

Vinnari (2008) on tutkinut julkisen sektorin vesihuollon palvelujen eriyttämistä kunnan toiminnoista uuden julkisjohtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen mukaan kunnalta vaaditaan valvontaa ja ohjausta erityisesti mikäli vesihuoltolaitoksen palvelut tuotetaan voittoa tuottavalla tavalla. Ehdotettuina vaihtoehtoina julkiselle sektorille mainittakoon ohjauskeinot, joissa yhdistyisi virallinen ja epävirallinen ohjausyhdistelmä. Yhdistelmässä haetaan kuntapäättäjien pitkäaikaista sitoutumista.

Muita tutkimuksia liittyen kunnallisiin osakeyhtiöihin ja yhtiöittämiseen eri näkökulmista, jotka eivät suoranaisesti liity tähän tutkimukseen, löytyy sekä Suomesta että Euroopasta. Esimerkkinä vain mainittakoon, että johtamisen näkökulmasta sekä muutosprosessin näkökulmasta liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on tutkinut Juppo (2004, 2005) sekä henkilöstön näkökulmasta ja henkilöstön kokemuksia yhtiöittämisen mukanaan tuomista muutoksista ja vaikutuksista ovat tutkineet muun muassa Seppä ja Virolainen (2014).

1.3 Tutkimuksen tarkoitus ja rajaus

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä toimintoja ja palveluja Suomen kunnat ovat yhtiöittäneet sekä erityisesti onko löydettävissä tekijöitä, jotka vaikuttavat yhtiöittämiseen. Aineistona käytetään suomalaista kunta-aineistoa, joka kattaa Suomen kuntien omistamat osakeyhtiöt. Aineistossa on mukana Suomen kaupunkien ja kuntien tytär- ja osakkuusyhtiöt vuodelta 2011. Empiirisen aineiston avulla selvitetään, kuinka laajamittaista yhtiöittäminen on ja mille toimialalle se keskittyy. Tutkielmassa pyri-

tään selvittämään, mitkä tekijät vaikuttavat toimintojen ja palveluiden yhtiöittämisen volyyymiin.

Tutkimuksessa käytetään nomoteettista tutkimusotetta. Tutkimuksen empiirinen osa muodostuu kunta-aineistosta, johon analyysimenetelmänä käytetään regressioanalyysia. Aineistosta ulkopuolelle jätetään kuntien liikelaitokset, kuntayhtymät sekä kuntien omistuksessa olevien mahdollisten emoyhtiöiden alakonsernien osakeyhtiöt. Varsinaisen aineiston kuntien omistamista osakeyhtiöistä empiiristä osaa varten on saatu Tilastokeskukselta (2013a) tätä tutkimusta varten eikä ole luovutettavissa eteenpäin. Empiiriseen osaan on kerätty regressioanalyysia varten muuttujatietoja eri julkisista lähteistä Tilastokeskukselta ja Kuntaliitosta.

Tutkielma etenee johdantoluvun jälkeen siten, että luvussa kaksi esitellään doktriini uudesta julkisjohtamisesta sekä erilaisia teoreettisia välineitä, joita voidaan hyödyntää yhtiöittämiseen vaikuttavana taustalla olevana tekijänä. Luvussa käsitellään transaktiokustannusteorian, resurssiriippuvuusteorian ja institutionaalisen teorian sekä organisaation kontrollimekanismien ja ohjausmallien viitekehyksen näkökulmasta yhtiöittämistä kuntakonserneissa.

Luvussa kolme tuodaan esille markkinaohjauksen merkitystä kunnissa ja julkisen sektorin tuottavuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmia sekä kuntasektorin kokonaistuottavuutta. Lisäksi pohditaan yhtiöittämisen tuomia haasteita kuntakonserneissa. Luvussa käsitellään omistajaohjausta kunnan ja yhtiöitetyn toiminnan näkökulmasta sekä kunnan sisäistä valvontaa osana corporate governance käsitettä.

Luvussa neljä perustellaan tutkimusmenetelmät ja esitellään regressioanalyysin hypoteesit, mallit ja muuttujat sekä empiirisen tutkimuksen toteutus, aineisto ja aineistonkeruutavat. Viidennessä luvussa kuvaillaan tutkimusaineisto sekä esitetään regressioanalyysin tutkimustulokset. Lopuksi luvussa kuusi esitellään tutkielman yhteenveto ja pohditaan mahdollisia jatkotutkimuskohteita.

2 UUSI JULKISJOHTAMINEN JA KUNTIEN RAKENNEMUUTOKSET

2.1 Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaikutus kunnan palvelujen tuottamiseen

New Public Management on saavuttanut virkamiesten ja hallinnon tutkijoiden laajan kiinnostuksen ja NPM -kirjallisuutta on valtavat määrät (Barzelay 2001: 1–4). Uudessa julkisjohtamisessa korostuu hyvän hallinnon lisäksi yrittäjämäinen henki sekä kuntalaisten kohtelu asiakkaina (Chan & Xiao 2009: 118). Useimmat OECD-maat ovat mittavissa määrin saaneet vaikutteita uuden julkisjohtamisen doktriineista julkisen sektorin rakennemuutoksissa viime kahdella vuosikymmenellä (Grossi & Reichard 2008: 599).

NPM on merkinnyt julkisella sektorilla tuloksellisuusajattelun esiintuloa, josta esimerkkejä uudistuksista ovat markkinaehtoisuus ja sopimuksellisuus palvelutuotannossa, managerialistiset johtamistavat sekä tulosvastuun täsmentäminen. Uuden julkisjohtamisen keskeisiä periaatteita ovat ammattimaisen johtamisen kehittäminen, johtajien toimintavapauden korostaminen ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltaminen julkiselle sektorille. Näin luodaan käsitystä, että paremmalla johtamisella lisätään tuottavuutta ja kansalaisten verorahoille saadaan sitä kautta enemmän vastinetta. Kaikesta huolimatta NPM on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä muun muassa siten, että se pyrkii tarjoamaan yleispäteviä ratkaisuja johtamisongelmiin. Se ei sittenkään ole ollut kovin selkeä tai yhtenäinen julkisjohtamisen uudistusmalli. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 244–250.) Ahosen (2011) mukaan uutta julkisjohtamista ei tavallaan ole olemassa, sillä ei ole esiintynyt eikä edelleenkään esiinny mitään yhtenäistä oppirakennelmaa. Tästä huolimatta NPM on ollut 1970-luvulta lähtien tarkastelujen kohteena, myös kriittisten.

Uutta julkisjohtamista voidaan pitää johtamisdoktriinina ja johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvänä oppina siitä, miten julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa (Lähdesmäki 2003: 9). New Public Management on muuttanut julkisen hallinnon arvoperustaa tehokkuusperiaatteita korostavaksi, minkä mukaan julkista hallintoa, taloutta ja palveluntuotantoa tulisi tarkastella tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikut-

tavuuden kriteerein. Julkisia tehtäviä ja kustannuksia on radikaalisti supistettava NPM–oppisuunnan mukaan antamalla tilaa markkinamekanismille. Uudella julkisjohtamisella on ollut hyvin merkittävä rooli suomalaisen julkishallinnon uudistamisessa 1980- ja 1990-luvuilla. 2000-luvulla on jatkunut edelleen tuottavuuden parantamiseen tähtäävä linja. (Lähdesmäki 2011: 75-76, Lähdesmäki 2003: 232.) Uuden julkisjohtamisen 2010-luvun uusia painotuksia Lähdesmäen (2011) mukaan ovat tehokkuusperiaatteiden ja eettisyyden yhteensovittaminen, tulosten johtamisesta ihmisten johtamiseen, tehokkuuden korostamisesta moniääniseen uudistamiseen siirtyminen sekä näkökulman laajentamista kilpailuttamisesta kumppanuuteen.

NPM–oppisuunnan lisäksi toinen oppisuunta New Public Service, NPS, on tullut vaihtoehtona uuden julkisjohtamisen näkökulmille. NPS tuo uudella tavalla esille kansalaisnäkökulman asiakasnäkökulman sijaan painottamalla yhteistä hyvää sekä yhteisiä arvoja palvelutyön perustana. NPS painottaa kansalaisläheisyyttä ja kansalaisten intressien huomioon ottamista osana julkista palvelua. NPS–oppisuunnan mukaan arvostuksen tulisi kohdistua ihmisiin, ei niinkään tuottavuuteen sloganin ”Value People, Not Just Productivity” mukaisesti. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 252, Denhardt & Denhardt 2011: 156.) Haveri (2011) on tarkastellut hallinnonuudistamista ja nimenomaan suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen muutosta suurten linjojen näkökulmasta 1980-luvun lopulta eteenpäin kahden vuosikymmenen ajanjaksolta. Näyttääkin siltä, että hallinnon uudistamisen heiluri on 2000-luvulla heilahtamassa uudesta julkisjohtamisesta toisaalle.

Niin sanottu ’Old Public Administration’ on osittain korvattu uudella julkisjohtamisella, jonka jälkeen puolestaan on suuntauduttu enemmän ’Public Governance’ oppisuunnan puoleen. Uusi julkisjohtaminen on kiinnittänyt huomioita kuntaorganisaatioon ja kunnan hallinnan ja toimintojen tehostamiseen kun taas hallinta eli governance on korostanut kunnan suhteita muihin toimijoihin. (Bovaird & Löffler 2009: 25.) Pollitt ja Bouckaert (2011) mukaan hallinto- ja johtamisuudistuksilla tarkoitetaan julkisen sektorin organisaatioiden rakenteissa ja prosesseissa olevia muutoksia, joiden tavoitteena on saada ne jollain tavoin toimimaan paremmin. Uuden julkisjohtamisen lisäksi on olemassa paljon muita oppisuuntia ja malleja julkisen hallinnon uudistamiseen. Mainittavia NPM–oppisuunnan lisäksi ovat NWS (Neo Weberian State), Net-

works sekä NPG (New Public Governance). Uusi hallinta-ajattelu, NPG, käsittelee kuntien ja yritysten välisiä taloudellisia suhteita, kunnan ja kuntalaisen välistä demokraattista hallintaa ja enemmän kansainvälisiä suhteita (Haveri & Anttiroiko 2010: 200–201).

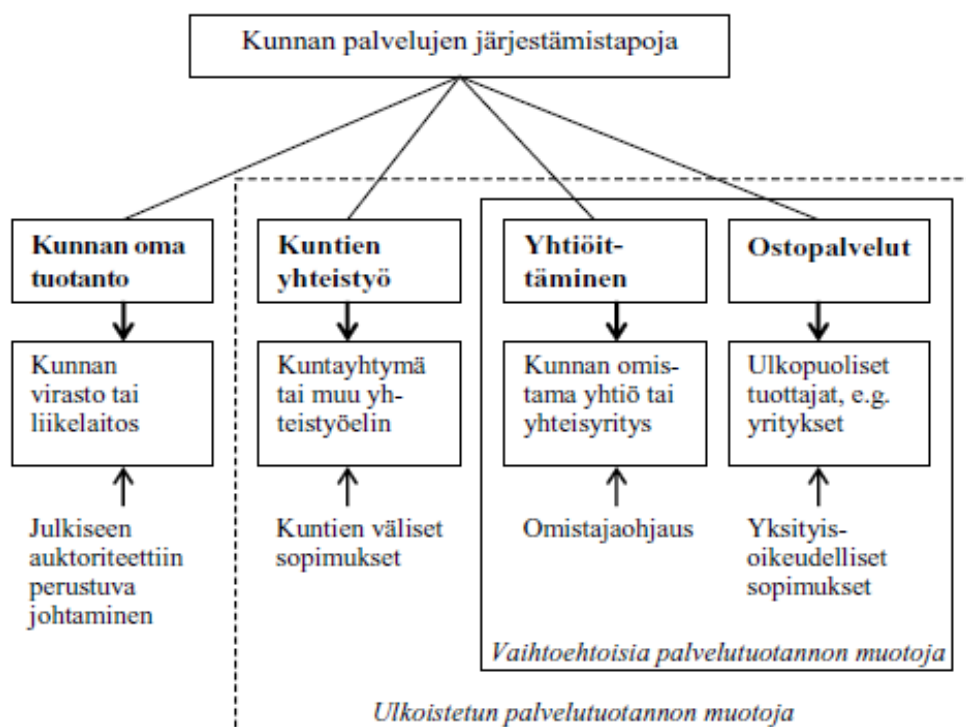
1980-luvulla, vaikka byrokraattista hallintoa uudistettiin palvelevaksi, uudistajilla oli vain epäsuoria keinoja vaikuttaa esimerkiksi yksityistämiseen ja ulkoistamisen edistämiseen. Julkisen hallinnan ja uuden julkisjohtamisen soveltaminen on johtanut siihen, että kunnista on kehittynyt yhä enemmän niin sanottuja verkostokuntia, jolloin kuntahallinto on pirstoutunut ja koordinaatio kadonnut. Kuntien itsehallinto vahvistui 1990-luvulla, kuntien toimintatavat erilaistuivat ja valtion viranomaisten kontrolli kunnissa heikkeni. Kuntien yhteistyö ei ole kyennyt vastaamaan kuntarakenteiden muutosta koskeviin odotuksiin, joita valtiovallalla oli. Tämä johti seuraavaan uudistuksen suuntaan eli koordinaation ja kontrollin palauttamiseen. Hajauttamisen ja eriytymisen sijaan halutaan lisätä keskushallinnon kontrollia ja parantaa koordinoitua. Kunnallishallinnon uudistamisessa on useita erilaisia kehitysvaiheita ja hallinnon optimaalinen säätäminen on erittäin vaikeata. Yhtenä kehityksenä on kuitenkin edelleen olemassa NPM -piirteiden kuten yksityistämisen ja ulkoistamisen syventäminen. Kaikkien uudistusten ja vaiheiden vuoksi on vaikea löytää mitään selkeää näkemystä siitä millaiseksi kuntien roolien halutaan yhteiskunnassa muuttuvan. (Haveri 2011: 140–142, Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 251.)

2.2 Rakennemuutokset ja niihin vaikuttavat taustateoriat

2.2.1 Kuntien palvelutuotannon organisointitavat

Kunnat voivat organisoida palvelutuotantonsa monin eri tavoin kuten omana tuotantona, osastona osana peruskuntaa, tilaaja-tuottaja mallilla, liikelaitoksena, kunnan tai kuntien omistamana osakeyhtiönä, useamman kunnan yhteistoimintana sekä kokonaan tai osittain ulkoistettuna kolmannelle osapuolelle. Perinteisin organisointitapa on toiminta osana kunnan omaa organisaatiota ja budjettitaloutta kuuluvana yksikkönä, jolloin hallinta ja toiminta perustuu kunnan byrokraattiseen organisointiin. Toinen toimintatapa on erillinen nettobudjetoitu yksikkö, jossa kunnan talousarvion käyttötalo-

usosaan otetaan toimintatulojen ja –menojen erotus eli käyttötalouden nettovaikutus koko kunnan talouteen. Muita tapoja ovat tilaaja-tuottaja malli, jossa palvelut hankitaan joko kunnan tuottajaorganisaatiolta tai yksityiseltä sektorilta. Tilaaja-tuottaja mallissa tilaaminen ja tuotanto erotetaan toisistaan, tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla sekä tilaajan ja tuottajan välillä on markkinoita muistuttavat olosuhteet. Yleinen organisointitapa on kunnan liikelaitos, joka on yksi vaihtoehto yhtiöittämiselle. Tällä tavalla voidaan lisätä kustannustietoisuutta ja –tehokkuutta, sillä liikelaitos on kunnan taloudesta tilinpidollisesti eriytetty yksikkö. Palvelutuotanto voi olla myös järjestelty kuntayhtymän avulla, joita usein ovat koulutuskuntayhtymät. Suosituin tapa nykyisin on kunnan omistama osakeyhtiö, jossa palvelut ja toiminnot ostetaan yhden kunnan tai monen kunnan yhteisesti omistamalta kuntayhtiöltä. (Anttiroiko 2010: 23–27, Grossi & Reichard 2008: 600.) Kuviossa 1 on esitetty edellä kerrottuja erilaisia kunnan tapoja järjestää palveluja.



Kuvio 1. Kunnan palvelujen organisointitapoja. (Haveri & Anttiroiko 2010: 203, Anttiroiko 2010: 18.)

Yhtiöittäminen kuvaa tilannetta, jossa tietty kunnan toiminta muutetaan toteutettavaksi osakeyhtiömuodossa. Yhtiöittäminen on kohtuullisen vakiintunut käsite. (Hallipelto, Hietanen, Narikka, Saltevuori & Soikkanen 2013: 15.) Kunnan omistama osakeyhtiö on konsernijohtamisen muoto, jossa julkinen kunta johtaa omistajapolitiikallaan yksityisoikeudellista hierarkiaa, mutta ongelmana on demokraattisen kontrollin väheneminen (Anttiroiko 2010: 27). Grossin ja Reichardin (2008) mukaan yhtiöittäminen on institutionaalinen trendi julkisella sektorilla ja yhtiöiden rooli julkisten palvelujen tuottajana on merkittävä. Kuntayhtiöt toimivat vapaammin markkinoilla kuin esimerkiksi kunnan liikelaitos. Kunnalliset osakeyhtiöt on kunnissa havaittu joustavaksi ja monikäyttöiseksi vaihtoehdoksi järjestää kunnallisia palveluja (Niskakangas *et al.* 2011: 9). Ahosen (2011) mukaan markkinaohjauksessa on kuitenkin sudenkuoppia, kustannuksia ja näennäisyyden riskiä. Markkinaohjausta ei ole mahdollista soveltaa ilman erityisiä lisäkustannuksia. Markkinaohjauksesta aiheutuu aina transaktiokustannuksia. Markkinaohjaus saattaa epäonnistua myös johdon omien etujen ajamisen vuoksi. Julkisjohtajat tai ulkoistettujen toimintojen toteuttajat onnistuvat ajamaan omia etujaan sen sijaan, että tilaaja saisi tehokkuudesta tinkimättä sen mistä maksaa.

2.2.2 Transaktiokustannusteoria

Coase (1937) on luonut perustan transaktiokustannusteorialle ja Williamson on kehittänyt edelleen teoriaa. Transaktiokustannusteoria yhdistetään ulkoistamiseen, jonka odotetaan tuovan kustannussäästöjä byrokratian vähenemisen kautta. Transaktiokustannusteoria keskittyy ulkoistamisen näkökulmasta siihen, onko järkevä tuottaa itse vai ostaa ulkopuolelta kustannustehokkaammin. Jotkut transaktiokustannukset ovat yksikertaisia ja helppo havaita, mutta osa on vaikeasti havaittavissa. Transaktiokustannukset ja tuotantokustannukset on pidettävä erillään. (Williamson 1981: 553.)

Transaktiokustannusteoriaa voidaan tarkastella monitieteellisenä ja poikkitieteellisenä sisältäen sekä taloudellisen että organisaatioteorian lähestymistapoja. Epäonnistumiset markkinoilla, mahdolliset sopimuksien korvausvaateet ja organisaation suunnittelumekanismit ovat osa taloudellista teoriaa. Organisaatioteoria muodostuu strategisesta käyttäytymisestä ja hallinnollisesta näkökulmasta. Liiketoiminnallinen lähestymistapa ja varsinaiset transaktiot muodostuvat markkinoilla tapahtuvista yritysten välisistä

toiminnoista ja instrumenteista. Näitä sanotaan transaktioiksi. Transaktiot tapahtuvat joko yritysten välillä tai yrityksissä sisäisesti. Transaktiokustannukset muodostuvat sopimuksellisiin liittyvistä kustannuksista, joihin vaikuttaa yhtäältä markkinat missä toimitaan ja toisaalta ihmiset päätöksentekijöinä. (Williamson 1987: 74.)

Transaktiokustannusteoria perustuu kahteen oletukseen käyttäytymisessä, jotka ovat päätöksentekijän rajoittunut rationaalisuus ja päätöksentekokyky sekä opportunisti eli oman edun tavoittelu. Rajoittuneella rationaalisuudella ymmärretään ihmisen käyttäytymistä, joka on toistaalta järkevää, mutta rajoittunutta. Opportunismilla puolestaan sitä, että ihmistä ohjaa oma harkinta strategisissa talouspäätöksissä sekä oman edun tavoitteleva käyttäytyminen. Opportunisti saattaa näkyä informaation manipulointina tai vääristelynä ja harhaanjohtamisena. (Williamson 1981: 553.) Taulukossa 1 kuvataan tarkemmin rajoittuneen rationaalisuuden ja opportunistin käyttäytymisen oletuksia ja organisatorisia päätelmiä.

Taulukko 1. Käyttäytymisolettamuksien organisatoriset päätelmät (Williamson 1993: 93).

Päätelmät \ Käyttäytymisen oletukset	Rajoittunut rationaalisuus	Opportunisti
Sopimuksellinen näkökulma	Kokonaisvaltainen yhteydenpito on mahdotonta	Sopimus on lupauksena naivistinen
Taloudellisen organisaation näkökulma	Kaupankäyntiä helpottaa mukautuvat ja oikeat päätös- ja toimivallat	Kaupankäynti vaatii spontaanisuutta ja taitoa suojauskeinoista

Rajoittunut rationaalisuus esiintyy kognitiivisena ja aiheuttaa transaktiokustannuksia, koska rajoittuneella rationaalisuudella tehdyt päätökset eivät välttämättä johda parhaisiin lopputuloksiin. Opportunismilla tarkoitetaan itsekkyyden ja oman edun tavoittelua, juonikkuutta, oveluutta ja valehtelua sekä jopa varastamista ja huijaamista. Se voi olla joko aktiivista tai passiivista sekä myös ex ante ja ex post tyypistä. Ex ante -kustannukset aiheutuvat haitallisesta valikoinnista (adverse selection) ja ne esiintyvät sopimusten neuvotteluvaiheessa. Ex post -kustannukset syntyvät varsinaisen toiminnan käynnistämisen jälkeisenä suorituksena sekä hallinnon organisointina, mikä voi aiheuttaa moraalikatoa (moral hazard). (Williamson 1985: 47, 388.) Agenttiteorian

mukaan kuntaomisteisissa yhtiöissä aiheutuu tehottomuutta edustuksellisen omistajuuden vuoksi. Kyse on siitä, että kunnan virkamiehet ja luottamushenkilöt, jotka edustavat kuntaa yhtiössä eivät ole vertailukelpoisia yksityisomisteisten yritysten omistajien kanssa, jotka ovat sijoittaneet pääomaa osakeyhtiöön.

2.2.3 Resurssiriippuvuusteoria

Pfeffer ja Salancik (via Hillman, Withers & Collins 2009: 1404) ovat alun perin esitelleet resurssiriippuvuusteorian. Organisaatiot eivät ole autonomisia, vaan niitä rajoittavat muihin organisaatioihin kytkeytyvät keskinäiset riippuvuussuhteet, jotka saattava aiheuttaa myös epävarmuutta. Selviytyäkseen ja menestyäkseen organisaatiot luovat ja hallitsevat riippuvuussuhteiden avulla organisaatioiden keskinäistä sisäistä valtaa. Organisaatiot pyrkivät vähentämään muiden organisaatioiden vaikutusta sekä lisäämään omaa valtaansa toisiinsa nähden. Organisaatiot voivat minimoida riippuvuutta eri tavoilla, joita ovat fuusiot ja yrityskaupat, yhteisyritykset ja muut sisäiset organisaatiohankkeet tai yhteenliittymät, poliittiset toimenpiteet sekä hallituksen ja johtokunnan toiminnan ja johtohenkilöstön liikkeenjohdollinen osaamisen hyödyntäminen.

Espino-Rodriguez ja Padrón-Robaina (2006) tarkastelevat resurssiriippuvuus- ja transaktiokustannusteoriaa ulkoistamisen kontekstissa. Resurssiriippuvuusteorian avulla voidaan erottaa toiminnot, jotka voidaan tehdä itse omana työnä sekä puolestaan toiminnot, jotka voidaan ulkoistaa. Organisaation arvoketjuanalyysin avulla voidaan määritellä organisaatiossa toiminnot, jotka on ydintoimintona kannattaa tehdä itse ja tukitoimintona ulkoistaa kolmannelle osapuolelle.

Transaktiokustannusten lisäksi resurssiriippuvuusteorian avulla voidaan selittää organisaatioiden fuusioita ja yrityskauppoja sekä pienemmässä mittakaavassa tapahtuvia yhteenliittymiä tai yrityshankkeita. Liittämällä yhteen pahimmat kilpailijat voidaan pienentää kilpailua organisaatioiden välillä. Osaavan ja motivoituneen hallituksen ja pätevän johdon rooli ympäristön riippuvuuksien ja ympäristön tarpeiden hallinnassa on merkittävä. Johtoon ja niiden toimintojen selittämiseen liittyy myös agenttiteoria ja suuret vaihtuvuudet johdossa. Poliittisesti organisaatiot toimivat laajassa sosiaalisessa ympäristössä lakien ja määräysten keskellä. Organisaatiot taistelevat legitimitetistä

ja luovat itselleen ympäristön, jossa selviytyvät paremmin strategisten tavoitteiden avulla. (Hillman, Withers & Collins 2009: 1404–1415.) Kunnan on organisoitava toimintoja olemassaolon vuoksi tehokkaasti. Yhtiöittämisessä kunnan resursseja useimmiten siirretään osakeyhtiöille, jolloin paineet kuntaa kohtaan pienenevät. Kunnan resursseja on myös osakeyhtiön johdossa ja hallituksessa. Tämä näyttäytyy niin, että toimintoja ja palveluja ei välttämättä saada organisoitua sen tehokkaammalla tavalla kuin mitä niitä on tuotettu kunnissa. Toimintoja hoidetaan samoilla aikaisemmin toimituilla tavoilla eikä uudistumista ja rationaalisuutta sekä kustannustehokkuutta saavuteta. Institutionaalinen muutos ei välttämättä johda toivottuihin tuloksiin ja rutineista on vaikea luopua.

Burnsin ja Scapensin (2000: 12 - 13) mukaan laskentatoimen muutosta ei voi aina selittää rationaalisena valintana ja toiminnan optimointina. Sääntöjä voidaan muuttaa päätöksillä nopeastikin, mutta rutiinien muuttuminen on hidasta. Aikaisemmat rutiinit vaikuttavat uusien rutiinien sisältöön ja omaksumiseen ja heijastuvat siten muutoksen lopputuloksessa. Esimerkiksi laskentatoimen muutos, joka on yhdenmukainen käytössä olevien rutiinien kanssa, on helpompi toteuttaa kuin sellainen, joka on ristiriidassa aikaisemmin noudatettujen rutiinien ja niitä ohjaavien institutionaalisten rakenteiden kanssa.

2.2.4 Institutionaalinen teoria

Institutionaalista teoriaa voidaan soveltaa useisiin erilaisiin tieteellisiin lähestymistapoihin (Dacin, Goodstein & Scott 2002: 45). Institutionaalisen teorian ja näkökulman mukaan organisaatiot toimivat institutionaalisessa ympäristössä, jossa erilaiset paineet ja odotukset vaikuttavat yrityksen toimintaan. Scott (2008) esittää kolme lähestymistapaa ja ulottuvuutta, jotka vaikuttavat toimintoihin ja resursseihin organisaatioissa. Nämä toimintatavat ovat regulatiivinen, normatiivinen ja kulttuuris-kognitiivinen, jotka on esitetty taulukossa 2. Instituutioilla on kyky kontrolloida ja rajoittaa käytöstä asettamalla säänteleviä, moraalisia ja kulttuurisia esteitä. Granlund ja Lukka (1998) tuovat taloudellisen ulottuvuuden institutionaaliseen teoriaan. Legitimiteetin tavoittelu aiheuttaa organisaatioille erilaisiin ulkoisiin vaatimuksiin ja odotuksiin vastaamista. DiMaggio ja Powellin (1983) institutionaalinen isomorfismi käsitteen mukaan organi-

saatiot samankaltaistuvat eli homogenisoituvat institutionaalisessa toimintaympäristössään.

Taulukko 2. Kolme instituutiopilaria (Scott 2008:51).

	Regulatiivinen	Normatiivinen	Kulttuuris-kognitiivinen
Noudattamisen perusta	Tarkoituksenmukaisuus	Sosiaalinen velvollisuus	Itsestäänselvyys, jaettu ymmärrys
Säännön perusta	Regulatiiviset säännöt	Velvoittavat ja sitovat odotukset	Olennainen toimintamalli, kaavamaisuus
Mekanismit	Pakottava	Normatiivinen	Jäljittelevä
Logiikka	Instrumentaalinen	Tarkoituksenmukaisuus	Oikeaoppisuus
Indikaattorit	Säännöt, lait, sanktiot	Sertifikaatit Valtuutukset Varmen- nukset	Yhteiset uskomukset, jaettu toiminnan logiikka isomorfismi
Vaikutus	Pelko / syyllisyys	Häpeä / kunnia	Varmuus / hämmennys
Oikeutuksen perusta	Lain mukaan sanktioitu	Moraalisesti säädelty	Ymmärrettävä, tunnistettavissa oleva kulttuurisesti tuettu

Abrahamsson (1991: 591) esittää motiivit, miten organisaatiot voivat mukautua institutionaaliin paineisiin sekä innovaatioiden leviämiseen tai hylkäämiseen. Hän esittää innovaatioiden leviämisen tai hylkäämisen nelikenttänä. Oli havaittavissa, että joissakin tapauksissa tehottomat innovaatiot levisivät kun taas tehokkaat innovaatiot hylättiin. Innovaatioiden leviämisen syitä tutkiessaan muodostui neljän perspektiivin typologiaa, jotka selittävät innovaatioiden leviämistä tai hylkäämistä: tehokas valinta, pakotettu valinta, muoti ja muotioikku. Oliver (1991) puolestaan esittää erilaisia reaktioita ja strategisia vastauksia institutionaaliin paineisiin, jotka ulottuvat sopeutumisesta suoraan muutosvastarintaan. Ne ovat suostuminen, sopiminen, mitätöiminen, uhmaaminen sekä manipulaatio.

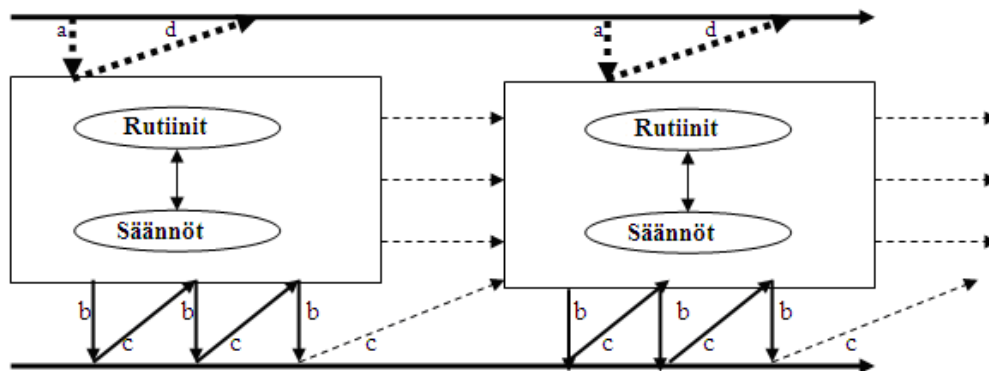
Isomorfismi kuvaa organisaatioiden yhtenäistymisprosessia ja samankaltaistumisen paineita institutionaalisessa toimintaympäristössä. DiMaggio ja Powell (1983) ovat todenneet, että byrokraattisuuden vähentäminen ja rationaalisuuden tavoittelu yhä pienemmissä määrin johtuu kilpailusta ja tehokkuuden tavoittelusta. Sen sijaan näyttää siltä, että byrokraattisuus ja muut organisaatiomuutokset tekevät organisaatioista sa-

mankaltaisia, mutta ei välttämättä tee niistä yhtään sen tehokkaampia. Institutionaalinen isomorfismi toimii kolmenlaisen mekanismin ja prosessin kautta, joita ovat pakottava isomorfismi, jäljittelevät prosessit ja normatiiviset paineet. Pakottavat paineet esiintyvät toisten organisaatioiden luomien paineiden kautta, kulttuurin ja poliittisen määräysvallan sekä lainsäädännön ja direktiivien määräysvallan avulla. Jäljittelevät prosessit ilmenevät mikäli organisaation teknologia, prosessit tai tuotteet ovat huonoja tai tavoitteet epäselviä, jolloin voidaan kopioida toimivia toimintatapoja ja -malleja toisista organisaatioista. Näin vastataan epävarmuuteen ja epätietoisuuteen miten toimia markkinoilla.

Kolmas isomorfismiseen organisaatioiden muutokseen on normatiivisten paineiden näkökulmasta ammattimaisuus, jossa ammattikunta on subjekteina samojen pakottavien ja jäljittelevien paineiden alla kuin itse organisaatiot. Ammattikunnan ja yksilöiden näkökulmasta korostuu virallisen koulutuksen perustuminen kognitiiviseen yliopistolaisen asiantuntijuuteen sekä ammattimaisen verkoston kasvun ja organisaation kehittymisen laaja-alainen leviäminen nopeammin. Yliopistot ja ammattimaiset koulutuslaitokset ovat tärkeässä asemassa organisaatioiden normien kehittämisessä ammatti-johtajien ja heidän henkilökuntansa osalta. Lisäksi yksi tärkeä mekanismi on henkilökunnan valitsemisen edistäminen ja rekrytoinnin onnistuminen siten, että organisaatioon osataan valita oikeat henkilöt organisaation tavoitteiden mukaisesti. (DiMaggio & Powell 1983: 147–154.) Organisaatiot eivät siis ole passiivisia institutionaalisten paineiden edessä eivätkä ne muutu itsestään sopeutumalla näkymättömiin paineisiin, vaan organisaatioiden aktiiviset toimijat eli aktorit muuttavat organisaatioita (Hyvönen & Järvinen 2008: 125,132).

Institutionaalista näkökulmaa johdon laskentatoimeen ja muutokseen Burns ja Scapensin (2000: 7–9) mukaisesti kuvaavat tekijät ovat instituutiot, rutiinit ja säännöt sekä niiden välinen vuorovaikutus. Heidän näkökulmassa nostetaan esille sääntöihin perustuvaa käyttäytymistä ja rutiinien vakiintumista, jotka voivat kuitenkin muuttua. Instituutiot voivat muokata organisaation käytäntöjä tai toisaalta myös esimerkiksi johdon laskentatoimen käytännöt voivat puolestaan muokata instituutiota. Sääntöjen ja rutiinien välillä vallitsee vuorovaikutus, jossa yleensä säännöt johtavat rutiineihin. Toisaalta rutiineja voi olla, vaikka sääntöjä ei olisi määriteltykään.

Institutionaalinen maailma



Toiminnan maailma

Aika

a = koodittaminen (encoding), b = täytäntöönpano (enacting), c = uusiutuminen (reproduction), d = vakiintuminen (institutionalisation).

Kuvio 2. Institutionalisoitumisen prosessi (Burns & Scapens 2000: 9).

Kuviossa 2 institutionalisoitumisen prosessin ensimmäisessä vaiheessa (a) institutionalisoituneet periaatteet muuntuvat säännöiksi ja rutiineiksi. Toisessa vaiheessa (b) toimeenpannaan sääntöjä, jolloin rutiinit muuttuvat toiminnaksi. Tämä vaihe voi olla tietoista, mutta yleensä se on hiljaisen tiedon tiedostamatonta noudattamista, siitä miten asiat yleensä tehdään. Sääntöjen ja rutiinien noudattaminen saattaa aiheuttaa vastustusta niiden ollessa ristiriidassa olemassa olevien arvojen kanssa. Kolmas vaihe (c) toteutuu silloin, kun toistuva käyttäytyminen johtaa rutiinien uusiutumiseen. Tämä vaihe voi tapahtua tietoisesti tai tiedostamattomasti. Tietoinen muutos tapahtuu vain, jos toimijat organisaatiossa kykenevät yhdistämään voimansa ja kollektiivisesti kyseenalaistamaan olemassa olevat tai uudet säännöt ja rutiinit. Neljännessä vaiheessa (d) uusiutuneet säännöt ja rutiinit institutionalisoituvat, jolloin niistä tulee itsestään selvä toimintatapa. (Burns & Scapens 2000: 9–11.)

Institutionalisoitumisen prosessi ei ole yksisuuntaisesti vaikuttava ketju kuten kuviossa 2 voidaan päätellä. Instituutiot muuttuvat viime kädessä itsekkin toiminnassa tapahtuvien muutosten seurauksena. Rutiinit, jotka nousevat esille organisaation muutoksessa tai erilaisissa muutoksen yksittäisissä tapaustilanteissa, voivat olla vaikeasti ennustettavissa. Organisaation valittaessa uutta tapaa toimia on yleensä melko tarkoituksellista ja rationaalista, että muutos tehdään taloudellisesti tehokkaasti sekä kustannuksia

kontrolloiden. Institutionaalinen muutos voidaan nähdä kahtiajakoina virallisen tai epävirallisen, vallankumouksellisen tai evolutiivisen sekä takautuvan tai progressiivisen muutoksen välillä johdon laskentatoimissa. Kun mullistava, kapinallinen ja vallankumouksellinen muutos liittyy perustavanlaatuihin muutokseen olemassa olevissa rutiineissa ja instituutioissa, niin evoluutiomainen muutos on enemmän inkrementaalinen eli lisä- tai kasvumuutos olemassa oleviin rutiineihin. (Burns & Scapens 2000: 11–12, 17–20.)

2.3 Organisaation kontrollimekanismeja ja ohjausmalleja

Ouchin (1979) käsitteellinen viitekehys organisaation kontrollimekanismeiksi määrittelee markkinaohjauksen, byrokraatiohjauksen ja klaaniohjauksen. Yhteistyön saavuttaminen työyhteisössä, jossa henkilöt ja yksiköt jakavat vain osittain yhteiset tavoitteet ja päämäärät, on haasteena ja usein ongelmallista organisaatioissa. Viitekehys kuvaa kolme pohjimmiltaan erilaista mekanismia, joilla organisaatiot voivat etsiä selviytymiskeinoja tähän haasteeseen. Markkinamekanismissa ja -ohjauksessa korostuu sopimusohjaus, neuvottelut, sopimusten kilpailuttaminen ja kontrolliongelmien käsittely tarkalla mittaamisella sekä yksilöiden osaamisen ja kontribuution palkitsemisella. Markkinaohjauksen mallissa työyhteisön työntekijät eivät vaadi niin tiukkaa kontrollointia esimiesten taholta kuin byrokraattisessa mallissa. Byrokraattisessa mekanismissa esiintyy politiikka suurena osana ja ohjauksessa noudatetaan erilaisia sosiaalisen hyväksynnän yleisiä päämääriä ja sääntöjä. Työntekijät ohjataan toimimaan erityyppisten tiukkojen sääntöjen ja rajojen mukaisesti muistuttaen Max Weberin mallia. Hinnat ovat markkinaohjauksessa tehokkaampi keino toimintatapojen kontrollointiin kuin byrokraattisen ohjauksen tiukat säännöt. Klaanimekanismissa puolestaan turvaudutaan suhteellisen täydelliseen sosiaalisuuden prosessiin, joka tehokkaasti ohjaa yksilöitä kohti yhdenmukaisia tavoitteita. Taulukossa 3 on esitetty näiden edellä mainittujen kolmen eri mekanismin vaatimuksia sosiaalisesta ja informatiivisesta näkökulmasta.

Taulukko 3. Sosiaaliset ja informatiiviset kontrollin perusedellytykset (Ouchi 1979: 838).

Kontrollin tyyppi	Sosiaaliset vaatimukset	Informatiiviset vaatimukset
Markkina	Vastavuoroisuuden normit	Hinnat
Byrokraattinen	Vastavuoroisuuden normit, lainmukaisuus, auktoriteetti	Säännöt
Klaani	Vastavuoroisuuden normit, lainmukaisuus, auktoriteetti, jaetut arvot, uskomukset	Traditiot

Organisaation kontrollimekanismien viitekehyksen avulla voidaan määritellä kaksi tapaa, jolla organisaatiot saavuttavat tehokkaasti työyhteisön ja työntekijöiden yhteistyön kohti organisaation tavoitteita. Organisaatioon voidaan joko valita ihmisiä, jotka tiukasti sopivat toimimaan tiettyjen tarpeiden ja kontrollien mukaisesti. Tai vaihtoehtoisesti voidaan valita ihmisiä, jotka eivät suoranaisesti sovi sääntöihin, mutta johtamisen avulla he ohjataan toimimaan kohti tavoitteita. Molemmista tavoista aiheutuu kustannuksia, mutta organisaatio voi olla valmis maksamaan enemmän ihmisestä, joka kykenee toimimaan motivoituneesti, tehokkaasti ja ilman tiukkaa valvontaa ja ohjausta kohti tavoitteita. (Ouchin 1979: 840–841.)

Ahosen (2011) mukaan NPM ilmenee julkiseen hallintoon ja julkiselle sektorille tarjottuina erilaisina ratkaisuin, malleina ja menettelytapoina, joille kullekin on ominaista myönteisyys kaupallisia hyödyke- ja rahoitusmarkkinoita kohtaan ja sitä kautta markkinaohjausta kohtaan. Markkinaohjaukseen siirtyminen parantaa tehokkuutta, tuottavuutta ja asiakaslähtöisyyttä, koska markkinaohjauksessa loppukuluttajalla eli asiakkaalla on keskeinen rooli palveluiden kehittäjänä ja heidän valinnat markkinoilla vaikuttavat siihen, ketkä tuottajat menestyvät. Kuluttajilla on paras käsitys omista tarpeistaan ja vaatimuksistaan, jolloin pitääkseen asiakkaansa tuottajan on huolehdittava kustannuksentehtokkuudesta, laadunhallinnasta sekä erityisesti toimittava asiakaslähtöisesti. Julkisen sektorin palvelut on vanhan periaatteen mukaan aikanaan järjestetty normiohjatulla, hierarkkisella ja resurssiorientoituneella suunnittelu ja toimintamallilla, jossa asiakkaan rooli on vähäinen. Markkinaohjauksen hyödyntämisen avulla julkinen sektori vastaa paremmin palvelujen laatu-, kustannus- ja kehityshaasteisiin. Kilpailun avaaminen ja esimerkiksi tilaaja-tuottaja malliin siirtyminen ovat toimintojen

uudelleenorganisoinnin keinoja julkisella sektorilla. (Korpela & Mäkitalo 2008: 129–130.)

Valtionohjaus on toiminut edelläkävijänä julkisten palvelujen kilpailuttamisessa ja toteuttanut laajimmat rakennemuutokset liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Valtion virastojen ja laitosten aikaisemmin itse toteuttamat palvelut on avattu kilpailulle muodostamalla niistä ensin liikelaitoksia ja sitten pääosasta osakeyhtiöitä siirtyen näin poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta markkinaohjaukseen. Liikelaitostaminen sallii enemmän yhteiskunnallista ohjausta kuin yhtiöittäminen. Kuntasektori on siirtynyt valtiota hitaammin markkinaohjaukseen, mutta kuntien menot uhkaavat kasvaa tuloja nopeammin, joten ilman korjaavia toimenpiteitä seurauksena on hyvinvointipalvelujen rappeutuminen. Heikko tuottavuuskehitys ja kustannusten nousu ajaa kuntia ryhtymään toimenpiteisiin palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistamiseen. (Korpela & Mäkitalo 2008: 131–133.)

3 KUNTA- JA PALVELURAKENTEIDEN UUDISTUMINEN

3.1 Tuottavuus, tehokkuus ja vaikuttavuus kuntasektorilla

Tuottavuutta on viime vuosina tutkittu paljon sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla tuottavuuden parantamiseen on alettu kiinnittää erityistä huomiota 2000-luvulla. Tuloksellisuudesta on keskusteltu jo kauan, 1980-luvulta lähtien, jolloin palvelutuotannon kehittämisen yhteydessä on alettu painottaa tuloksellisuuden, tehokkuuden ja palvelujen laadun parantamista. (Lumijärvi 1990: 6, Korpela & Mäkitalo 2008: 161, Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 246.) Bouckaert ja Dooren (2009: 161–162) mukaan tuottavuuden johtaminen on mahdollista, mutta ei helppoa. Tuottavuuden johtaminen julkisella sektorilla kansainvälisesti on ollut haastavaa eikä se koskaan ole ollut ongelmaton. Tuottavuuden ja suorituskyvyn mittaaminen ja kontrollointi sekä johtaminen on tarpeellista organisaatiossa ja erityisesti julkisella sektorilla.

Korpelan ja Mäkitalon (2008: 161–162) mukaan tuottavuus reaali prosessiin liittyvänä käsitteenä tarkoittaa tuotosten/palvelujen ja panosten välistä suhdetta, jolloin se määritellään tuotoksena tai suoritteena panosyksikköä kohden. Tehokkuus ja erityisesti kustannustehokkuus tarkoittaa, että saavutetaan mahdollisimman hyvät tulokset käytettävissä olevilla panoksilla. Tehokkuus kertoo, paljonko ja mitä saadaan aikaiseksi käytettävissä olevilla voimavaroilla. Näiden lisäksi nousee esille vaikuttavuus ja sen huomioon ottaminen yhteiskunnallisesti niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Vakkurin (2009: 13–14) mukaan liiketaloudellinen kannattavuuden määrittelytapa on riittämätön julkishallinnon toiminnan ja sen vaikutusten arvioinnissa, minkä vuoksi näkökulmaa on laajennettava niin, että myös toiminnan vaikuttavuus on otettava huomioon. Oikeiden asioiden tekeminen tuottavasti ja tehokkaasti on edellytys hyvälle vaikuttavuudelle.

Vakkurin (2009) mukaan julkisen sektorin kokonaisrationaalisuutta voi tarkastella tehokkuuden, tuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteiden avulla. Tehokkuus kuvaa toiminnan kokonaisrationaalisuutta ja siihen voidaan katsoa kuuluvan teknisen tehok-

kuuden lisäksi allokatiivinen tehokkuus. Teknisellä tehokkuudella tarkoitetaan organisaation kykyä muuttaa panokset tuotoksiksi. Allokatiivinen tehokkuus tarkoittaa panosten kohdentumista optimaalisesti organisaatiossa tai tuotosten kohdentumisen ja jakautumisen rationaalisuutta yhteiskunnassa. Tuottavuuden käsitettä käytetään yleisesti kokonaisrationaalisuuden vastinparina. Julkishallinnon toiminnan tuloksellisuus on muovautunut kolmen E:n mallin mukaan, taloudellisuus (economy), tuottavuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness). Martinin ja Kettnerin (1996: 4) mukaan kansalaisia palvelevassa toiminnassa tuloksellisuus tulee määritellä tuottavuuden (efficiency), laadun (quality) ja vaikuttavuuden (effectiveness) perusteella. Bouckaert ja Dooren (2009: 154–155) mallissa suorituskykyä mittaavia tekijöitä ovat taloudellisuus (economy); esimerkiksi kustannukset per työntekijä, tuottavuus/tuotantokyky (productivity); esimerkiksi selvitetut rikokset per poliisityöntekijä per päivä, tuottavuus (efficiency); esimerkiksi selvitetyn rikoksen kustannukset, vaikuttavuus (effectiveness); esimerkiksi valitusten lukumäärä likaisesta kadusta per kilometri sekä kustannustehokkuus (cost-effectiveness); esimerkiksi työllistämisestä aiheutuneet kustannukset per työllistetty työtön henkilö.

Suomen julkinen sektori on osoittautunut kustannustehokkaaksi kansainvälisissä vertailuissa, mutta siitä huolimatta tuottavuuden ja tehokkuuden parantamisessa on vielä haastetta ja mahdollisuuksia. Kansainvälisten vertailujen todistusarvo on järjestelmien erilaisuuksien vuoksi rajallinen ja kotimaisten tutkimusten sekä selvitysten pohjalta on tiedetty jo kauan, että toiminnan tehostamismahdollisuuksia on julkisella sektorilla runsaasti. Aina on mahdollista parantaa asiakaslähtöisyyttä, laatua ja kustannustehokkuutta, sillä todennäköisesti löytyy toinen organisaatio, joka osaa tehdä asiat paremmin ja halvalla. Oppiminen ja parhaiden käytäntöjen käyttöönotto ei ole onnistunut erityisen hyvin julkishallinnossa. Ohjauksen ja johtamisen tulee olla korkeatasoista, jos asiakkaat ja markkinat eivät mittaa toiminnan laatua ja tehokkuutta eikä organisaatiota ja yksittäisiä työntekijöitä koskevat kannusteet myöskään laajemmin tue tehokkaiden toimintatapojen kehittämistä ja käyttöönottoa. Lisäksi pitkään tiedossa olleet isot kustannus-, tuottavuus- ja laatuero kertovat, että tehostamismahdollisuuksia on paikoin runsaasti. (Korpela & Mäkitalo 2008: 171–175.)

Palvelut ovat työvaltaisia, mutta niissäkin on mahdollista vähentää ihmistyön tarvetta monenlaisilla rationaalisilla toimilla kuten vähentämällä tarpeetonta ja päällekkäistä työtä, kehittämällä palvelu- ja henkilöstörakenteita, prosesseja, organisaatiota, johtamista, tehtäviä, osaamista sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä sekä lisäksi parantamalla tieto- ja viestintätekniikan ja muun tuotantoteknologian hyödyntämistä (Korpela & Mäkitalo 2008: 170). Kesti (2007) esittää käsitteen sählääminen, mikä vie työajasta paljon hukkaan sellaiseen mikä ei ole tuottavaa yritykselle toisin sanoen asioiden etsimiseen, korjaamiseen ja muuhun turhaan työhön. Kestin (2012) mukaan muun muassa prosesseja kuvaamalla ja kehittämällä pyritään poistamaan hukkaa ja sähläystä eri työvaiheissa.

Tuottavuudessa ajatuksena on, että tehdään oikeita asioita oikealla tavalla parhaan lopputuloksen saamiseksi. Tällöin tuottavuus on jatkuva kehitysprosessi. Tehokkuutta saadaan aikaan erityisesti palveluja, tuotteita ja niiden tuottamista koskevilla innovaatioilla sekä tekemällä asiat osaavammin ja vähemmällä työvoimalla, jolloin kertaponnistuksen eivät auta, vaan toimintamallien ja työskentelytapojen jatkuvalla kehittämisellä toiminta pysyy jatkuvasti laadukkaana ja kustannustehokkaana (Korpela & Mäkitalo 2008: 173).

3.2 Omistajaohjaus sekä sisäinen valvonta ja tarkastus kunnissa

Omistajaohjauksen tarkoitus on edistää osakkeenomistajien, sijoittajien, johdon sekä ulkoisten sidosryhmien odotusten ja tavoitteiden toteutumista vaikuttamalla johdon päätöksentekoon ja toimintaan sekä organisaation johtamis- ja valvontailmapiiriin niin, että tärkeimmät riskit havaitaan ja huomioidaan. Onnistuneesta riskinotosta tulos on lisäarvon tuottaminen sidosryhmille, erityisesti omistajille. Kunnat lähestyvät yksityisen sektorin yrityksiä, sillä tehokkuus- ja tuottavuusvaade kasvaa, pääoman tuotto-vaade kasvaa, toimenpiteiden vaikuttavuus on pystyttävä osoittamaan sekä toimintojen ulkoistaminen lisääntyy merkittävästi. Omistajaohjaus on yksi työkalu hallinnoinnin kehittämisessä ja järjestämisessä niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Kunnissa omistajaohjaus liittyy erityisesti liikelaitosten ja tytäryhtiöiden toimintaan sekä kunnan ulkopuolisiin muihin yhtiöjärjestelyihin kuten kuntayhtymiin. (Alftan, Blumme, Heikkala, Kontula, Miettinen, Pakarainen, Sinersalo, Sjölund, Sundvik, Tarvai-

nen, Turakainen, Urrila & Vesa 2008: 72–79, Grossi & Reichard 2008: 608.) Corporate governance -ohjauksesta on laadittu Kuntaliiton (2009) toimesta hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa, jossa määritellään laajasti kunnan omistajapolitiikkaa sekä hallinto- ja johtamistapaa. Suositus on laaja asiakirja kuntakonsernin toiminnasta kuntalain ja osakeyhtiölain lähtökohdista, ja on tarkoitettu kunnille materiaaliksi omistajaohjaukseen ja omistajapoliittisten kannanottojen valmisteluun.

Organisaatioiden toimintaympäristön muuttuessa myös niiden sisäisten valvontajärjestelmien merkitys on kasvanut merkittävästi. Sisäisen valvonnan toimivuuden turvaaminen on sekä johdon, omistajien että muiden sidosryhmien etu. Riskit kasvavat, kun organisaation toiminta muuttuu monimutkaisemmaksi. Tehokas sisäinen valvonta on keskeinen osa johtamis- ja hallintojärjestelmää. Sen avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla tuottamalla johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sisäisen valvonnan tehokkuus on sidonnainen siihen kuinka hyvin eri henkilöt organisaatioissa tietävät ja ymmärtävät tehtävänsä ja tavoitteensa sekä valvovat niiden saavuttamista. Yritysjohdo joutuu tarkasti miettimään mitä siltä edellytetään sisäisen valvonnan näkökulmasta. Vaarana voi olla, että yrityksen johto asetetaan vastuuseen mahdollisista epäonnistumisista omistajien ja muiden sidosryhmien taholta. (Alftan *et al.* 2008: 36–38). Olennaista on, että yhtiön tarkoitus, johdon valvonta ja sille asetetut tavoitteet, vuorovaikutus sidosryhmien kanssa sekä erityisesti kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja etujen huomioiminen on otettu huomioon kuntayhtiöissä. (Anttiroikko *et al.* 2003: 193–194.)

Collinin (2000) mukaan ruotsalaiset kunnat suosivat kuntayhtiöitä, koska niiden avulla voidaan toimintoja tuottaa kustannustehokkaammin, kilpailukykyisemmin ja toimimalla enemmän yksityisen sektorin yrityksen tavoin. Toimintojen tuottaminen tehokkaammin, rationaalisemmin ja kilpailukykyisemmin ovat olleet ruotsalaisten kuntien päätarkoituksena, kun toimintoja on yhtiöitetty kunnan omistamiin yhtiöihin. Omistajuuden strategisena tavoitteena on ollut eri tavoin kontrolloida ja kehittää kuntaomisteisten yhtiöiden toimintatapoja.

Julkinen valta on asettanut sisäiselle valvonnalle ja siihen liittyvälle riskienhallinnalle minimivaatimukset erityisesti yhteiskunnan säätelemillä toimialoilla. Organisaatioiden sisäistä valvontaa koskevat vaatimukset ovat täsmentyneet vuosien kuluessa ja sisäisen valvonnan teorioita on kehitelty, jotta kaikki osapuolet ymmärtäisivät sisäisen valvonnan samalla tavalla. Organisaation johto, sisäiset tarkastajat, tilintarkastajat, lainsäätäjät, viranomaiset, sijoittajat ja myös suuri yleisö ovat sisäisen valvonnan kanssa tekemisissä. Kehittämällä teoriaa ja malleja pyritään auttamaan johtoa paremmin valvomaan organisaation toimintaa. Merkittävimmät kansainväliset työt sisäisen valvonnan ja sen tarkoituksen määrittämiseksi ovat muun muassa COSO-raportti Yhdysvalloista sekä CoCo-opas Kanadasta sekä lisäksi COSO ERM on kokonaisvaltainen riskienhallinnan malli. (Alftan *et al.* 2008: 36–38.)

Suomen Kuntaliiton (2009) laatimassa konserniohjeeseen on sisällytetty hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää koskevia ohjeita, mitkä ovat monessa kunnassa tulleet jo osaksi kunnallishallintoa. Hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän sekä sisäisen valvonnan periaatteet on säädetty kuntalain muutoksella vuonna 2007. Kunnan tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu muun muassa tehdä esityksiä tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien suorittamisen yhteensovittamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla. Sen on lisäksi arvioita arviointikertomuksessa talouden tasapainotuksen toteutumisesta sekä toimenpiteiden riittävyyttä ja realistisuutta. Tarkastuslautakunnan yksi tärkeimpiä tehtäviä on kunnan tilintarkastuksen koordinointi ja erityisesti kuntakonsernissa valvoa, että emokunnan ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastaja on sama JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. Varsinaisesti kuntalaissa ei ole erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä, mutta kuntalaki edellyttää välillisesti valvonnan olemassaoloa. Kuntalain 73 ja 75 §:ssä edellytetään tilintarkastajan tarkastavan ja antavan lausunnon siitä, onko kunnan sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. (Alftan *et al.* 2008: 72–78.)

Sisäisen valvonnan järjestäminen on kunnanhallituksen ja kunnan virkamiesjohdon vastuulla. Sisäinen valvonta on osa johtamista, mitä ei ole selkeästi tiedostettu kuntahallinnossa. Sisäisen valvonnan järjestämisessä ovat keskeisenä kunnan johtosäännöt ja niiden nojalla määritellyt toimivaltasuhteet. Valvontavelvollisuuden toteuttamisessa kunnan johto voi käyttää apuna sisäistä tarkastusta, mikä yhä selkeämmin voidaankin

nähdä kunnissa osana arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa asiantuntijatoimintaa. Kuntalaissa ei ole säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta. Sisäinen tarkastus toimii kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan alaisuudessa ja tehtävät painottuvat kunnan johdon intresseihin. Sisäinen tarkastus on riippumaton kunnanhallituksesta ja johdosta. (Alftan *et al.* 2008: 72–78.) Sisäinen valvonta vaikuttaa vahvasti kunnissa myös yhtiöittämiseen sekä kuntayhtiöiden ohjaukseen ja valvontaan.

3.3 Yhtiöittämisen tuomat haasteet kunnissa palvelujen järjestämisessä

Kuntayhtiöiden määrä on selvästi kasvanut viime vuosina kuntapalveluiden markkinaehtoisten mallien kehittymisen sekä taloudellisen tehokkuuden edistämisen vaikutuksesta. Kunnallishallinnon lisääntyneet tehtävät ja talouden rahoitukselliset rajoitteet ovat vaikuttaneet kuntien palveluiden järjestämiseen sekä palvelujen yhtiöittämiseen. Osakeyhtiöitä tarvitaan lisäksi kunnan omaisuuden hallinnassa esimerkiksi asuntojen osalta. Yhtiöittäminen merkitsee julkis- ja kunnallisoikeudellisen toiminnan muuttumista yksityis- ja yhtiöoikeudelliseksi. Kuntayhtiön tarkoituksena yleensä määritellään kunnan tuottamien palvelujen ja kunnan alueen palvelutarjonnan edistäminen voittoa tuottamatta, jolloin yhtiö perii luovuttamistaan palveluista ja hyödykkeistä omakustannushinnan. (Anttiroikko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2003: 186–194.) Kuntayhtiöistä osa on voittoa tavoittelemattomia ja osa tavoittelee voittoa kuten osakeyhtiö yksityisellä sektorilla.

Kuntakonsernit ovat suuria ja monialaisia, joissa haasteena on toimivan kuntakonserniohjauksen rakentaminen. Hyvä strategia omistajapolitiikan ja konserniohjauksen tueksi on välttämätön ja palvelujen sekä toimintojen yhtiöittämisessä tulee tarkkaan määritellä miten omistajaohjaus käytännössä toteutetaan. Yhtiöittämispäätökset on tehtävä huolellisesti ja liiketoimintasuunnitelmat laadittava perusteellisesti. Yhtiön johdolla on oltava erittäin hyvä liiketoimintaosaaminen, sillä huono liiketoimintaosaaminen ja virhearvioinnit voivat johtaa markkinahäiriöiden yhteydessä suuriin tappioihin. Vaarallista on, jos vuodesta toiseen hyväksytään tappiollinen toiminta ja talousarvion kautta osoitetaan lisää resursseja osakeyhtiölle sekä yhtiön pyrkimykset sopeuttamiseksi, jossa ajetaan vain omaa etua kieltäytyen konsernin sisäisestä yhteistyöstä. (Niskakangas *et al.* 2011: 12–20.)

Komulaisen (2010: 556) mukaan kuntien ulkoistuksissa keskeinen tekijä on sopimusjohtaminen. Tämä on kunnissa vielä hyvin nuorta. Sen painopiste on ennakoinnissa ja sopimuksellisuudessa. Yksityisen organisaation ja kunnan väliseen sopimukseen kirjatut velvollisuudet ovat keskeisessä roolissa valvonnan näkökulmasta. Olennaista ulkoistamisissa on se, miten kunta onnistuu ohjauksessa. Oikealla ja oikea-aikaisella valvonnalla ja ohjauksella voidaan tunnistaa ja pienentää ulkoistamisen mahdollisia riskejä. Lisäksi on pohdittava ulkoistamisprosessissa, mitkä mahdollisuudet kunnalla on sisäistää toiminta takaisin omaksi toiminnaksi. Miten ulkoistaminen toimii ja kuinka suuren hyödyn tai haitan kuntalaiset siitä saavat, näkyy nimenomaan toimivien ohjaus- ja valvontamekanismien luomisessa ja hyödyntämisessä.

Sørensen (2007) mukaan hajaantunut julkinen omistajuus heikentää tuottavuutta tutkitussa norjalaisessa case yhtiössä, jonka toimiala oli jätteenkeräys ja hävittäminen. Monien kuntien omistajuus kunnallisessa yhtiössä luo enemmän ongelmia kuin ratkaisee niitä. Sirpaloitunut omistajuus kunnallisissa toiminnoissa indikoi kustannustehotomuutta verrattuna yksittäisten kuntien omistamiin yhtiöihin. Monissa tapauksissa tuottavuuden menetys oli suurempaa kuin kustannusten alentaminen johtuen runsaslukuisista omistajista. Corporate governance -teoria antaa ymmärtää, että hajautunut omistajuus luo kollektiivisen ongelman, joka johtaa omistajaohjauksen vähenemiseen ja sitä kautta keskikertaista huonompaan aikaansaannoksiin sekä tehokkuuteen.

4 TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

4.1 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote sekä rajoitteet

Suomalaisen laskentatoimen metodologiset perusratkaisut ovat perinteisesti jaettu neljään ryhmään, jotka ovat käsiteanalyyttinen, päätöksentekometodologinen, nomoteettinen ja toiminta-analyyttinen tutkimusote. Neilimon ja Näsin (1987) luokittelua ovat myöhemmin täydentäneet Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991) lisäämällä mukaan konstruktiiivisen tutkimusotteen, joka käsittää ongelmanratkaisu ja jonka tuloksena luodaan selvästi jotain uutta. Käsiteanalyyttinen ja päätöksentekometodologinen tutkimusotteet mielletään teoreettisiksi sekä nomoteettinen ja toiminta-analyyttinen empiristiseksi. Tutkimusotteiden ominaisuudet voidaan dimensioida deskriptiivinen - normatiivinen sekä teoreettinen - empiirinen akseleilla kuvion 3 mukaisesti. Deskriptiivinen vastaa kysymyksiin miten on ja miksi on, normatiivinen miten pitäisi toimia. Teoreettinen tutkimus perustuu ajatteluun ja päättelyyn, kun taas empiirinen on aineistolähtöinen tutkimus. (Lukka 1991: 166–167.)

	Teoreettinen	Empiirinen
Deskriptiivinen	Käsiteanalyyttinen tutkimusote	Nomoteettinen tutkimusote
Normatiivinen	Päätöksentekometodologinen tutkimusote	Toiminta-analyyttinen tutkimusote
		Konstruktiiivinen tutkimusote

Kuvio 3. Laskentatoimen tutkimusotteet (Kasanen, Lukka, Siitonen. 1993: 257).

Nomoteettinen ja toiminta-analyyttinen tutkimusote perustuu empiriasta hankittuun aineistoon, jälkimmäisessä vaikuttaa enemmän päättelyn metodia. Tyypillinen nomoteettinen tutkimus noudattaa kaavaa, jossa teoreettisen osuus on sekundäärinen. No-

moteettinen tutkimusote on voi olla joko hypoteeseja testaava tai hypoteeseja kehittävä. Olennaista on laajoihin aineistoihin tukeutuminen, tilastollisen otannan käyttö sekä tilastollisen aineiston käsittely eri muodoissa. (Lukka 1991: 168–171.)

Tämän tutkielman tutkimusote on nomoteettinen. Lukan (1991) mukaan nomoteettisessa tutkimuksessa tavoitteena on kausaalinen selittäminen ja muuttujien välisten yhteyksien selvittäminen. Tutkimustulokset testataan hypoteeseilla. Tutkimus perustuu empiristiseen epistemologiaan, sillä tutkimuksen kontribuutio perustuu olennaisilta osin tutkimusta varten hankittuun empiiriseen materiaaliin. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaaran (2007: 162) mukaan teorian avulla pyritään tulkitsemaan empiriaa. Tutkielman tuloksia pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan sekä vertaamaan uuteen julkisjohtamiseen sekä transaktiokustannusteoriasta, resurssiriippuvuusteoriasta sekä institutionaalisesta teoriasta sekä organisaatioiden kontrollimekanismien viitekehyksestä käsin kehitettyihin hypoteeseihin. Tulkintaa tarvitaan, kun haetaan vastausta kysymykseen mitkä tekijät sekä muuttujat ovat ylipäänsä vaikuttaneet ja missä määrin kuntien tapaan yhtiöittää toimintoja ja palveluja.

Tutkimuksessa käytetään regressioanalyysia, jota on tehty Excel - taulukkolaskentaohjelman ja SPSS -ohjelman avulla. Teoreettinen tietämys yhtiöittämiseen vaikuttavista tekijöistä ja muuttujista on varsin vajavaista, sillä aihetta ei ole paljoakaan tutkittu. Jokivuoren ja Hietalan (2007: 42) mukaan teoria korostuu tutkimuksessa mikäli aikaisempaa tutkimustietoa ilmiöstä on enemmän ja vastaavasti aineistolähtöinen lähestyminen mikäli tutkittava ilmiö on uusi. Lisäksi tutkimuksessa joudutaan tekemään periaatelinjavetoja ja rajoituksia aikaisemman tietämyksen ja tuntemuksen ja joskus jopa arvaamisen avulla. Nämä tekijät luonnollisesti vaikuttavat tutkimukseen tekijän näkökulmasta tutkimukseen rajoittavana tekijänä.

Jokivuori & Hietala (2007: 42) mukaan on tarkkaan pohdittava, mitkä kaikista mahdollisista selittäjistä koetaan relevanteiksi ja otetaan mukaan. Erityisen tärkeää on pohtia millä perusteilla selittävät muuttujat valitaan. Tämän vuoksi tutkimusrajoitteena on lisäksi se, että onko tähän tutkimukseen osattu valita oikeat ja riittävät selittävät muuttujat mukaan regressioanalyysia varten. Kuntien yhtiöittämiseen vaikuttavia tekijöitä on paljon. Lisäksi tekijöitä voidaan mitata laajasti eri näkökulmista erilaisilla

mittareilla. Esimerkiksi kunnan kokoa voidaan mitata monella muullakin tavalla kuin tässä tutkimuksessa valitulla tavalla kunnan asukaslukumäärällä. Kuntakontekstissa on suuri määrä taloudellisia tunnuslukuja, joiden voidaan olettaa vaikuttavan yhtiöittämiseen.

4.2 Hypoteesit, mallit ja muuttujat

Regressioanalyysillä selvitetään, miten selittävien muuttujien avulla voidaan selittää tietyn muuttujan vaihtelua. Regressioanalyysissä voi olla useita selittäjiä. Regressioanalyysissä pyritään selvittämään yhden riippuvan muuttujan vaihtelua riippumattomien muuttujien avulla. Lineaarisen regressioanalyysin avulla voidaan tutkia yhtä aikaa monen selittävän muuttujan vaikutusta selitettävään muuttujaan, jossa selitettävä muuttuja Y riippuu lineaarisesti selitettävistä muuttujista X_1 , X_2 ja X_n . (Jokivuori & Hietala 2007: 40–43.) Tutkimuksessa pyritään selvittämään regressioanalyysin perusteella, mitkä tekijät vaikuttavat mahdollisesti vahvimmin yhtiöittämiseen volyyymiin Suomen kunnissa.

Ensimmäisenä hypoteesina oletetaan kuntien yhtiöittämisen olevan positiivisessa yhteydessä kunnan kokoon. Hypoteesi 1 perustuu ajatukseen, jonka mukaan kunnan koon kasvaessa kunnan toimintojen ja palvelujen eriyttäminen yhtiömuotoiseen rakenteeseen kasvaa ja on perusteltavissa. Transaktiokustannusteorian mukaan kunnat ovat evaluoineet kokonaistaloudellisesti edullisimman tavan tuottaa palveluja joko omana toimintana tai yhtiöittämällä toiminnot omistamiinsa yhtiöihin tai ulkoistamalla kokonaan kolmannelle taholle. Kooltaan suurimmissa kunnissa toiminnot ovat monimutkaisempia ja työnjaon tarve suurempi. Toimintojen ja palvelujen yhtiöittäminen kuntayhtiöihin on osa työnjakoa ja tehokkuuden sekä kustannushyötyjen tavoittelua. Grossin ja Reichardin (2008: 603–604) mukaan Saksassa ja Italiassa kunnat omistavat suuren määrän yhtiöitä. Italiassa on kaiken kaikkiaan noin 2000 yhtiötä, joista yli 50000 asukkaan kaupungit omistavat melkein 1000 yhtiötä. Saksan kunnissa kokonaismäärä on noin 4000 yhtiötä, joista yli 50000 asukkaan kaupungit omistavat keskimäärin 2400 yhtiötä (Richter, Edeling ja Reichard 2006 via Grossi & Reichard 2008: 603). Kunnan kokoa mitataan asukkaiden lukumäärällä tutkimuksessa.

Toisena hypoteesina oletetaan, että kuntien yhtiöittäminen on positiivisessa yhteydessä maantieteelliseen sijaintiin siten, että eteläisessä Suomessa kuntayhtiöitä on enemmän kuin muualla Suomessa. Kuntalakiin (626/2013) tullut yhtiöittämisvelvollisuus voi aiheuttaa kunnissa kilpailuttamisen kautta yhtiöittämisen kasvua. Eteläisessä Suomessa oletetaan tapahtuvan enemmän yhtiöittämistä kuin muualla Suomessa, koska yhtiöittämispaineet oletetaan olevan siellä suuremmat. Yhteiskunnan muutokset saavat alkunsa pääkaupunkiseudulta ja leviävät vähitellen kohti pohjoista.

Kolmannen hypoteesin mukaan kuntayhtiöitä on enemmän taloudellisesti paremmin suoriutuvissa kunnissa. Mahdollisesti yhtiöittämisen avulla on kyetty siirtämään kunnan vastuulla olleita tehtäviä yhtiöihin, mikä on parantanut kunnan taloudellista asemaa. Taloudellista suoriutumista mitataan kunnallisveroprosentilla, vuosikatteella ja omavaraisuusasteella. Vuosikatteen ja omavaraisuusasteen oletetaan olevan parempia kunnissa, jotka ovat yhtiöittäneet toimintoja ja palveluja enemmän. Moision (1998) mukaan kuntien toimintojen yhtiöittäminen vähentää kunnan omia lainoja, mutta toisaalta lisää mahdollisia antolainoja ja takauksia. Paineet nostaa kunnallisveroprosenttia pienenevät kunnan suoriutuessa taloudellisesti paremmin. Kunnallisveroprosentilla oletetaan olevan negatiivinen vaikutus yhtiöittämiseen.

Neljännän hypoteesin mukaan kuntapäättäjien poliittiset intressit vaikuttavat yhtiöittämiseen. Kunnan poliittisten päättäjien oikeistotaustaisuus vaikuttaa tehtyihin yhtiöittämispäätöksiin kunnissa. Oikeistopuolueet ovat perinteisesti suhtautuneet yrityksiin myönteisemmin kuin vasemmistopuolueet. Vasemmiston näkökulmassa korostuu valtio-omistajuus ja oikeisto suosii yksityistä omistajuutta ja yrittäjyyttä. Näin ollen oletetaan, että oikeistolaisuus vaikuttaa positiivisesti yhtiöittämiseen. Shleifer ja Vishny (1994: 1022) ovat olettaneet, että konservatiivit hyötyvä yhtiöittämisestä enemmän.

Viidentenä hypoteesin oletetaan, että koulutustasolla on vaikutusta yhtiöittämiseen. Tämän mukaan asukkaiden korkeampi koulutustaso kannustaa yhtiöittämiseen. Koulutustasoa mitataan kunnan asukkaiden koulutustasolla. Selittävänä tekijä voi olla institutionaalisen teorian isomorfismi sekä DiMaggio ja Powellin (1983: 155) hypoteesi normatiivisten paineiden olemassaolosta organisaation yksilöiden ammattikunnassa. Mitä suuremmissa määrin valitaan johtoon ja ammattiportaaseen akateemisen koulu-

tuksen saaneita henkilöitä, sitä enemmän organisaatiot pyrkivät samankaltaistumaan. Oletamus perustuu siihen, että akateemisen koulutuksen omaavat hakijat ovat jo käyneet läpi socialisaation prosessin yliopistokoulutuksessa ja ovat siten huomattavasti enemmän kuin muut sisäistäneet hallitsevat normit sekä vallitsevat organisaatiomallit. Tämän perusteella tässä tutkimuksessa oletetaan, että korkeakouluasteen ja tutkijaasteen koulutuksen suorittaneet henkilöt ovat tietoisempia kuntapalvelujen moninaisesta toimintaympäristöstä, organisointitavoista sekä kehittämisestä, joista yksi muoto monesta eri vaihtoehdosta on yhtiöittäminen. Mitä korkeampi on kuntalaisten koulutustaso sitä todennäköisemmin suurempi määrä korkeakoulutettuja on kunnanvaltuustoissa tai kunnanhallituksissa. Toisaalta kunnan virkamiesten vaatimus virkoihin ja toimiin on useimmiten myös soveltuva korkeakoulututkinto.

Eri tekijöiden vaikutusta yhtiöittämisen volyyymiin testataan regressioanalyysillä. Alla on esitetty regressioanalyysin monimuuttujamalli:

$$\sqrt{SUBSI}_i = a + b_1 \ln(SIZE_i) + b_2 SOUTH_i + b_3 TAX_i + b_4 MARGIN_i + b_5 EQ_i + b_6 RIGHT_i + b_7 EDU_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

jossa \sqrt{SUBSI}_i = kunnan i omistamien kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuuri
 $\ln(SIZE_i)$ = kunnan i asukasmäärän luonnollinen logaritmi
 $SOUTH_i$ = dummy-muuttuja, saa arvon 1, kun kunta i sijaitsee Helsinki-Uusimaan tai Etelä-Suomen alueella ja arvon 0, kun kunta i sijaitsee muualla Suomessa
 TAX_i = kunnan i kunnallisveroprosentti
 $MARGIN_i$ = kunnan i vuosikateprosentti, joka on saatu jakamalla vuosikate euroina per asukas toimintatuottojen, verotulojen ja valtionosuuksien yhteenlasketulla summalla euroina per asukas
 EQ_i = kunnan i kuntakonsernin omavaraisuus
 $RIGHT_i$ = kunnan i kunnanvaltuuston oikeistolaisten jäsenten määrä jaetuna koko kunnanvaltuuston jäsenmäärällä

EDU_i = kunnan i alemman ja ylemmän korkeakouluasteen sekä tutkija-koulutusasteen suorittaneiden määrä kunnan yli 15 vuotta täyttäneistä asukkaista

a = vakiotermi

$b_1 \dots b_7$ = regressiokertoimet

ε_i = virhetermi

Tilastollisten ominaisvaatimusten vuoksi kuntayhtiöiden lukumäärästä otetaan neliöjuuri ja kunnan asukaslukumäärästä luonnollinen logaritmi. Tällä tavoin saadaan muuttujien jakaumaominaisuuksia paremmin vastaamaan normaalijakauman vaatimuksia (Kane & Meade 1998: 59–60).

Seuraavana tarkastellaan regressiomallissa mukana olevien muuttujien operationalisointia. Taulukossa 4 on regressiomallin selitettävä tekijä ja selittävät muuttujat. Selitettävänä muuttujana on kunnan omistamien tytär- ja osakkuusyhtiöiden lukumäärän neliöjuuri (\sqrt{SUBSI}) vuoden 2011 lopun tilanteen mukaan. Selittävien muuttujien avulla tutkimuksessa selvitetään yhtiöittämisen määrään vaikuttavia tekijöitä kunnissa. Kaikki selittävät muuttujat kuvaavat kuntaa vuodelta 2012. Tähän on päädytty, koska vuosien 2011 ja 2012 välillä ei ole tapahtunut muutoksien kuntien lukumäärässä (Kuntaliitto 2013). Muuttujia ovat kunnan koko, maantieteellinen alue, kolme taloudellista mittaria, poliittinen kanta sekä osaamista kuvaava mittari. Selittävät muuttujat on nimetty seuraavasti: kunnan koko (SIZE), kunnan sijainti (SOUTH), verorasite (TAX), vuosikate (MARGIN), omavaraisuus % (EQ), oikeistolaisuus (RIGHT) ja koulutustaso (EDU). Selittävien muuttujien kriteereiksi on valittu kunnan koko asukaslukumäärän logaritmilla mitattuna, kunnan maantieteellinen sijainti eteläisellä alueella, kunnallisveroprosentti, vuosikateprosentti, kuntakonsernin omavaraisuusaste, kunnanvaltuustojen valtuutettujen oikeistolaisuus sekä kunnan asukkaiden koulutustaso. Näiden valittujen muuttujien näkökulmasta tutkitaan niiden vaikutusta kuntien omistamien osakeyhtiöiden lukumäärään.

Taulukko 4. Muuttujien nimet aineistossa, käytetyt lyhenteet ja selitteet.

Muuttujan nimi	Lyhenne	Muuttujan selite	Oletettu etumerkki
Kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuuri	\sqrt{SUBSI}	Kuntakonserniin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhtiöiden lukumäärä 31.11.2011	
Kunnan koko	SIZE	Kunnassa kirjoilla oleva asukkaat vuodenvaihteessa 31.12.2012	+
Kunnan sijanti -dummy	SOUTH	Kunta sijaitsee Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Kanta- tai Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa tai Etelä-Karjalassa	+
Verorasite	TAX	Kunnallisveroprosentti vuonna 2012	-
Vuosikate	MARGIN	Vuosikate € per as / (Toimintatuotot € per as + Verotulot € per as + Valtionosuudet € per as) vuonna 2012	+
Kuntakonsernin omavaraisuus	EQ	$100 * (\text{Oma pääoma} + \text{konsernireservi} + \text{poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{saadut ennakot})$ vuonna 2012	+
Oikeistolaisuus	RIGHT	Oikeistopuolueiden paikkaosuus kunnanvaltuustossa vuonna 2012	+
Koulutustaso	EDU	Alemman korkeakouluasteen + ylemmän korkeakouluasteen + tutkijakoulutusasteen suorittaneet asukkaat / 15 vuotta täyttänyt väestö yhteensä vuonna 2012	+

Kunnan kokoa mitataan kunnan asukaslukumäärän logaritmillä. Kunnan sijaintimuuttuja on dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun kunta sijaitsee etelässä ja arvon 0, kun kunta sijaitsee muulla alueella. Vuoden 2012 alussa Suomessa oli 18 maakuntaa sekä Ahvenanmaa. Uusi suuraluejako NUTS2 astui voimaan vuoden 2012 alusta, jonka perusteella Suomi jaetaan viiteen alueeseen Pohjois- ja Itä-Suomi, Länsi-Suomi, Etelä-Suomi, Helsinki-Uusimaa sekä Ahvenanmaa (Kuntaliitto 2013). Aineistossa tarkastellaan NUTS2 -suuraluejaon avulla jaoteltuna Suomea kahtena alueena. Ensimmäiselle alueelle luetaan mukaan Helsinki-Uusimaa sekä Etelä-Suomi, johon kuuluvat maakunnat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala. Toiselle alueelle luetaan mukaan Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi, johon kuuluvat muut Suomen maakunnat pois lukien Ahvenanmaa.

Taloudellisiksi tunnusluvuiksi regressioanalyysin on valittu verorasite, vuosikate sekä kuntakonsernin velkaantuneisuus. Verorasite-muuttuja ilmaisee kunnan kunnallisveroprosentin vuonna 2012. Kunnallisveroprosenttiin, kuntakonsernin omavaraisuusprosenttiin sekä arvoihin kunnan vuosikateprosenttiin laskettuun muuttujaan on lähtenä Tilastokeskus (2013b). Vuosikateprosentti lasketaan jakamalla kunnan asukaskohtainen vuosikate toimintatuottojen, verotulojen ja valtionosuuksien vastaavalla asukaskohtaisella arvolla. Omavaraisuusprosenttiin otetaan kuntakonsernin omavaraisuusaste, koska koko kuntakonsernin arvo on kattavampi ja kertoo laajemmin omavaraisuuden mukaan lukien kaikki kuntakonserniin kuuluvat entiteetit. Jos kunta ei ole laatinut konsernitasetta, on tähän lukuun lähdetaulukossa käytetty peruskunnan tunnuslukuja. Peruskunnan luvut ovat kunnista Siuntio ja Kustavi.

Vuosikate kuvaa kokonaisrahoituksen riittävyyttä, jolloin toimintakatteen lisäksi on otettu huomioon verotulot, valtionosuudet sekä rahoitustuotot ja -kulut. Tilastokeskuksen (2013c) mukaan ”*vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää käytettäväksi investointeihin, lainojen lyhennyksiin ja sijoituksiin. Perusoletus on, että tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään yhtä suuri kuin käyttöomaisuuden poistot*”. Vuosikatteen painuessa negatiiviseksi, kunnalla on vaihtoehtona jäljellä verojen ja maksujen korottaminen, käyttötalouden kasvun hidastaminen, investointien lykkääminen tai lainan ottaminen (Moisio 1998: 4).

Tilastokeskuksen (2013c) taloudellisten mittareiden määrittelyn mukaan omavaraisuus % -tunnusluku mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä uusista sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Tunnuslukuna selittävään muuttujaan on otettu kuntakonsernin omavaraisuusaste. Tunnusluku lasketaan seuraavasti (Tilastokeskus 2013c):

$$\text{Konsernin omavaraisuusaste, \%} = 100 * (\text{Oma pääoma} + \text{Konsernireservi} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot}) \quad (2)$$

Moision (1998) mukaan vuosikatteen, vakavaraisuuden ja kassan riittävyyden perusteella määritetyt ongelmakunnat ovat olleet verotuloiltaan maan keskiarvon yläpuolella. Kunnissa, joissa oli ollut vuosikateongelmia oli veroprosentti maan keskitason yläpuolella. Lisäksi ongelmakunnissa asukastiheys oli korkeampi kuin kunnissa yleensä. Henkilöstöään lomauttaneet ja vaikeuksissa olevissa kunnissa on korkea työttömyysaste ja ne kärsivät muuttotappiosta. Vaikeuksissa olevien kuntien haasteena ovat olleet nimenomaan ongelmat palvelujen tuottamisessa.

Oikeistolaisuusmuuttujaan on käytetty lähdemateriaalina Kuntaliiton (2012) lähdettä. Mittari kertoo kuntien kunnanvaltuustojen jäsenten oikeistolaisuuden. Vasemmistopuolueisiin luetaan mukaan SDP ja Vasemmistopuolue. Kaikki muut puolueet (Keskusta, Kokoomus, Vihreät, Perussuomalaiset, RKP ja Kristillisdemokraatit) on tulkittu olevan oikeistopuolueita. Oikeistolaisuus-muuttuja ei ole dummy-muuttuja, vaan siihen on laskettu oikeistolaisten jäsenten prosenttiosuus koko kunnanvaltuuston jäsenistä.

Koulutusasteeseen tiedot ovat vuoden 2012 lopulla kuntien yli 15 vuotta täyttäneestä väestöstä. Muuttuja kuvaa alemman ja ylemmän korkeakouluasteen sekä tutkija kouluasteen suorittaneiden henkilöiden osuutta yli 15 vuotta täyttäneestä väestöstä. Koulutustasoon Tilastokeskukselta saatu lähdeaineisto jakaa kuntien yli 15 vuotiaat asukkaat koulutuksittain ei perusasteen jälkeistä tutkintoa suorittaneisiin ja tutkinnon suorittaneisiin. Tutkinnon suorittaneet jaotellaan tutkinnoittain keskiasteeseen, alimpaan korkea-asteeseen, alempaan korkeakouluasteeseen, ylempään korkeakouluasteeseen sekä tutkijakouluasteeseen. Suomessa vuonna 2012 oli 15 vuotta täyttäneitä yhteensä 4 535 282 asukasta, joista perusasteen jälkeistä tutkintoa ei ollut 1 428 220 asukkaalla. Tutkinnon suorittaneita oli yhteensä 3 107 062 asukasta, joista 1 807 322 oli suorittanut keskiasteen, 462 348 alimman korkea-asteen, 432 504 alemman korkeakouluasteen, 366 179 ylemmän korkeakouluasteen ja 38 709 tutkijakoulutusasteen koulutuksen.

4.3 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto muodostuu julkisista lähteistä saaduista tiedoista. Empiirisenä materiaalina käytetään Tilastokeskukselta saatua kunta-aineistoa, josta selvitetään kaupunkien ja kuntien organisaattiorakenteita ja osakeyhtiöiden toimialoja sekä lukumääriä. Tilastokeskukselta saadussa, vain tätä tutkimusta varten olevassa kunta-aineistossa on mukana vuoden 2011 lopulla olevat Suomen kaupungit ja kunnat, yhteensä 328 kpl. Kuntaliiton (2013) mukaan 1.1.2012 kuntia oli yhteensä 336 kpl, sillä vuodenvaihteessa 2011-2012 ei tapahtunut kuntaliitoksia. Kaupunkeja oli 108 kpl ja kuntia 228 kpl. Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki tuntee virallisena kunta-muotona vain kunnan. Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, jos se itse katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

Lähdemateriaalista puuttuu kahdeksan kuntaa, jotka ovat Ahvenanmaan kuntia. Tutkimusaineistossa mukana olevat kaupungit ja kunnat omistivat vuoden 2011 lopulla yhteensä 3412 osakeyhtiötä, joista 2327 kpl oli tytäryrityksiä, 1028 kpl osakkuusyhtiöitä ja 57 kpl väliemoja. Väliemolla tarkoitetaan kunnan omistamaa osakeyhtiötä, jolla on oma konsernirakenne eli se omistaa edelleen omia osakeyhtiöitä. Väliemojen omistamia osakeyhtiöitä ei ole aineistossa mukana.

Suomessa kunnat omistavat paljon yhtiöitä verrattuna Saksaan ja Italiaan. Edellä luvussa 4.2 on todettu, että Saksassa on noin 4000 yhtiötä ja Italiassa noin 2000 yhtiötä. Yhtiöiden määrä on erityisesti suuri, kun suhteutetaan yhtiöiden lukumäärät maan kokoon ja asukasluvumäärään. Saksassa ja Italiassa on huomattavasti enemmän asukkaita kuin Suomessa.

Tutkimusaineiston analyysit on tehty 296 kunnan aineistolla, jolloin aineistosta poistettiin 32 kuntaa. Nämä on rajattu aineistosta pois, sillä kyseisistä kunnista ei ollut saatavilla kaikkia regressioanalyysiin tarvittavien muuttujien tietoja ja arvoja. Ahvenanmaalta aineistossa on vain Föglön kunta mukana. Ahvenanmaalta poistettiin 13 kuntaa ja muita Ahvenanmaan kuntia ei alkuperäinen kunta-aineisto sisältänyt. Muut aineistosta poistetut kunnat ovat Pohjois-Pohjanmaalta Haukipudas, Oulunsalo, Vihanti, Yli-Ii ja Kiiminki; Keski-Pohjanmaalta Halsua; Pohjanmaalta Vähäkyrö; Etelä-

Pohjanmaalta Töysä; Pohjois-Savosta Nilsinä; Etelä-Savosta Ristiina, Punkaharju ja Kerimäki; Pohjois-Karjalasta Kitee ja Kesälahti; Etelä-Karjalasta Suomenniemi; Satakunnasta Kiikoinen; Kanta-Hämeestä Forssa; sekä Uusimaalta Nummi-Pusula ja Karjalohtha.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Tutkimusaineiston kuvailu

Aineisto sisältää suomalaisiin kuntakonserneihin sisältyvät osakeyhtiöt vuoden 2011 lopun tilanteen mukaan. Tilastokeskukselta saadusta aineistosta on jätetty ulkopuolelle kuntien liikelaitokset, kuntayhtymät, kuntien omistamat yhdistyksen ja säätiöt, jolloin mukana on vain kaupunkien ja kuntien osittain tai kokonaan omistamat osakeyhtiöt. Aineistossa on mukana vain yksi Ahvenanmaan kunta, sillä kaikista ei saatu kattavasti tietoa regressioanalyysia varten. Tutkimusaineistosta on poistettu sellaiset kunnat, joista kaikkia tarvittavia tietoja regressioanalyysia varten ei ole ollut saatavilla. Poistettuja kuntia on 32 kpl, jolloin mukana aineistossa on 296 kuntaa. Siitä huolimatta voidaan aineistoa pitää riittävän suurena tutkimuksen regressioanalyysiin ja antavan kattavan tiedon tutkimuksen tarkoitusta varten. Aineistossa oli mukana Kokkolan kaupungista 16 intressiyritystä, jotka luokiteltiin tytäryhtiöiden kategoriaan. Lisäksi aineistossa oli 57 väliemoa, jotka myös luokiteltiin tytäryhtiöksi. Edellä mainitut 73 yhtiötä (2%) on tulkittu tytäryhtiöksi.

Kuviossa 4 on yhtiöiden lukumäärät toimialoittain jaoteltuna. Toimialuejako on saatu selvittämällä kaikkien osakeyhtiöiden toimialat Y-tunnuksen mukaan Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä. Toimialaluokitus on tehty Tilastokeskuksen (2008) TOL – luokituksen mukaisesti. Yleisin toimiala on Muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta, joka muodostaa koko aineistosta 39 %. Seuraavaksi suurin on Asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallinta -toimiala (28 %) sekä Asuntojen vuokraus (5 %). Kunnat ja kaupungit rakennuttavat, omistavat ja vuokraavat omistamiensa kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden kautta tuhansia kiinteistöjä ja vuokra-asuntoja. Kuntakonsernien suurin omaisuus tasearvoilla mitattuna on kunnallisia vuokrataloja rakennuttavissa, vuokra-asumista tarjoavissa osake- ja asunto-osakeyhtiöissä (Niskakangas *et al.* 2011: 10–11). Sähkö, kaasu ja lämpöhuolto sekä jäähdytysliiketoiminta -toimiala muodostaa 5 % osuuden sekä Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto sekä jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito toimiala 4 %. Energia-, vesi- ja lämpölaitokset ovat toimintoja, jotka on yhtiöitetty jo kauan sitten kunnissa. Kunnalliset jätehuoltoalan yhtiöt puoles-

taan vastaavat pääosiltaan yhdyskuntajätteen käsittelystä. Taiteiden, viihteiden ja virkistys toimialan yhtiöitä on 4 % aineistosta yhteensä.

Niskakankaan *et al.* (2011) mukaan hallinto- ja tukipalvelutoimialalla alueellisten ja seudullisten talous- ja henkilöstöhallintopalveluja tarjoavien kunnallisten osakeyhtiöiden kasvu ei ole tapahtunut toivotulla tavalla, vaikka ensimmäisiä yhtiöitä on perustettu jo 1990-luvulla. Syynä on muun muassa ollut tietotekninen jälkeenjääneisyys. Sitran hankkeen myötä tälle toimialalle on perustettu vuonna 2010 Suomeen kaksi yhtiötä, joista toinen tarjoaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja ja toinen tietoteknisiä palveluja. Kunnat ovat yhtiöittäneet ammattikorkeakouluja ja osan toisen asteen koulutuksesta. Lisäksi terveys- ja sosiaalipalveluja on yhtiöitetty esimerkiksi erikoissairaanhoidon osalta laboratorio- ja pesulapalveluja. Vuonna 2014 käynnissä oleva Sote-uudistus ja siihen liittyvät lakiuudistukset vaikuttavat vahvasti tulevaisuudessa sosiaalitoimen, perusterveydenhuollon ja aluesairaaloitten liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen sekä niiden organisointimalleihin.



Kuvio 4. Suomen kuntien osakeyhtiöiden lukumäärät toimialoittain 31.12.2011 tutkimusaineiston mukaan.

Taulukossa 5 on esitetty muuttujista tilastollisia tunnuslukuja. Kuntien asukaslukumäärä on keskimäärin 17 714 asukasta ja kunnissa on keskimäärin 11 osakeyhtiötä. Maksimi- ja minimimäärien erot ovat suuret asukaslukumäärässä ja kuntayhtiöiden lukumäärissä. Eteläiseen Suomeen sijoittuu 29 % Suomen kunnista. Keskihajonnan mukaan kunnallisveroprosentissa ja vuosikateprosentissa ei ole havaittavan suurta vaihtelua, kunnallisveroprosentin ollessa keskimäärin 19,87 % ja laskennallisen vuosikateprosentin 2 %. Kunnanvaltuustojen jäsenten oikeistolaisten määrä on noin 73 % kunnissa. Ylemmän korkeakouluasteen tai tutkinnon suorittaneita on kunnissa keskimäärin 12 % kuntien yli 15 vuotta täyttäneestä väestöstä.

Taulukko 5. Kuvailevia tunnuslukuja aineiston muuttujista.

	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta	Minimi	Maksimi	Mediaani	Huipukkuus	Vinous
Asukasluku								
31.12.2012	296	17714,35	45740,99	578	603968	6465	96,20	8,56
Kuntayhtiöiden								
lkm	296	10,99	14,06	1	180	7	71,45	6,74
\sqrt{SUBSI}	296	2,99	1,43	1	13,42	2,65	9,82	2,14
ln(SIZE)	296	8,91	1,16	6,36	13,31	8,77	0,68	0,74
SOUTH	296	0,29	0,46	0	1,00	0,00	-1,18	0,91
TAX	296	19,87	0,77	16,5	21,75	20,00	1,35	-0,63
MARGIN	296	0,02	0,03	-0,11	0,15	0,02	1,54	-0,05
EQ	296	43,03	156,26	-664,25	2397,52	41,05	178,40	11,17
RIGHT	296	0,73	0,12	0,37	1,00	0,72	-0,17	0,01
EDU	296	0,12	0,05	0,04	0,45	0,10	7,59	2,09

Aineiston tarkastelussa selvisi, että 15 pienellä kunnalla ei ole osakeyhtiöitä ollenkaan ja noin 30 kunnalla on 2-3 osakeyhtiötä. Helsinki isoimpana kaupunkina asukaslukumäärällä mitattuna omistaa suurimman määrän kuntayhtiöitä. Pienimmän kunnan (Föglö) asukaslukumäärä on 578. Eteläisessä Suomessa (Helsinki-Uusimaa sekä Etelä-Suomi) sijaitsee 87 kuntaa ja loput 209 kuntaa sijaitsevat muulla alueella. Kemin kaupungissa on vähiten oikeistolaisia (37 %) ja useammassa kunnassa, kuten Vieremä, Närpiö, Merijärvi, Kärsämäki ja Korsnäs, kaikki kunnanvaltuutetut ovat oikeistolaisia. Kauniaisten kaupungin asukkailla on korkein koulutusaste (45 %).

5.2 Regressioanalyysit

Tutkimuksessa selvitettiin eri tekijöiden vaikutusta kuntayhtiöiden lukumäärän vaihteluun. Valitut tekijät olivat kunnan koko asukaslukumäärällä mitattuna, kunnan sijainti eteläisellä tai muulla Suomen alueella, taloudelliset luvut; kunnallisveroprosentti, vuosikateprosentti ja omavaraisuusprosentti, kunnanvaltuuston jäsenten poliittisuus sekä kunnan asukkaiden koulutustaso. Muuttujien valinta regressioanalyysiä varten rajattiin näihin arvoihin.

Tutkimuksessa selvitettiin, miten kunnan koko asukaslukumäärällä mitattuna vaikuttaa ja mahdollisesti kasvattaa yhtiöittämisen määrää kunnassa sekä onko yhtiöittäminen alueellisesti erilaista Suomessa etelässä ja muualla alueella. Tutkimuksessa päädyttiin jakamaan Suomi alueellisesti kahtia siten, että etelän alueeseen luetaan mukaan Helsinki-Uusimaa sekä Etelä-Suomi. Muuta aluetta ovat Pohjois- ja Itä-Suomi sekä Länsi-Suomi. Tutkimuksessa haettiin vastausta siihen onko kunnan eri taloudellisilla mittareilla ja tunnusluvuilla (kunnallisveroprosentti, vuosikate, lainamäärä) vaikutusta kuntien yhtiöiden määrään. Lisäksi selvitettiin, onko kunnan päättäjälinten kuten kunnanvaltuuston jäsenten poliittisella kannalla tai kunnan asukkaiden osaamisella vaikutusta yhtiöittämisen volyymiin. Osaamisen mittarina oli kunnan asukkaiden koulutustaso, jossa otettiin mukaan alemman ja ylemmän korkeakouluasteen sekä tutkijakoulutusasteen suorittaneet kunnan asukkaat ja selvitettiin niiden vaikutusta kuntayhtiöiden lukumäärään. Hypoteeseina oletettiin kaikilla muilla lukuun ottamatta kunnallisveroprosenttia olevan positiivinen vaikutus kuntayhtiöiden lukumäärään.

Empiirisen aineiston tulkinnessa on käytetty regressioanalyysia. Tutkimuksessa tutkittiin yhtiöittämiseen vaikuttavia tekijöitä regressioanalyysin monimuuttujamallilla, joka sisälsi kaikki muuttujat. Lisäksi jokaisesta muuttujasta tehtiin omat erilliset mallit. Perusmallista tehtiin vielä askeltavan menetelmän kautta malli, josta saatiin selville vaikutukseltaan kaksi merkitsevintä tekijää. Näiden lisäksi suoritettiin herkkyysanalyysi winsorizing -menetelmällä sekä tästä mallista kahden merkitsevimmän muuttujan askeltava mallinnus. Tulokset esitellään seuraavaksi.

5.2.1 Regressioanalyysin tulokset

Taulukossa 6 on esitetty regressioanalyysin tulokset. Mallit 1–7 ovat yhden selittäjän malleja, joissa on estimoitu parametriestimaatit kullekin edellä esitetylle muuttujalle erikseen. Nämä mallit antavat alustavaa käsitystä siitä, miten eri muuttujat ovat yhteydessä kuntaomisteisten osakeyhtiöiden määrään. Tämän analyysin perusteella ei kuitenkaan voida vielä antaa lopullista vastausta siihen, miten eri tekijät ovat yhteydessä kuntayhtiöiden määrään, sillä osakeyhtiöiden määrään vaikuttaa erittäin suurella todennäköisyydellä useampi tekijä ja näiden väliset suhteet. Taulukossa äärimmäisenä oikealla on monimuuttujamalli 8, jossa kaikki edellä esitetyt muuttujat ovat mallissa samanaikaisesti mukana. Tällä menettelytavalla saadaan kontrolloitua paremmin eri muuttujien yhteisvaikutus selitettävän muuttujan vaihteluun. Toisaalta on otettava huomioon, että regressioanalyysi on herkkä multikollineaarisuudelle eli selittävien muuttujien liian korkeille korrelaatioille, jolloin kahden tai useamman selittävän muuttujan keskinäiset korrelaatiot ovat hyvin suuret. (Maddala 1992: 269–272, Jokivuori & Hietala 2007: 43.) Tämän vuoksi on tehty vielä erikseen askeltava regressiomalli.

Monimuuttujamallissa (malli 8 taulukossa 5) kunnan koko on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p < 0,001$) ja sillä on positiivinen yhteys yhtiöittämisen määrään tukien näin ollen hypoteesia 1. Maantieteellinen sijainti on tilastollisesti melkein merkitsevä ($p < 0,05$) ja sillä on negatiivinen yhteys yhtiöittämiseen. Tämä ei tue hypoteesia 2, sillä hypoteesina oli positiivinen yhteys. Omavaraisuuden, oikeistolaisuuden ja koulutustason tilastolliset merkitsevyydet ovat suuntaa antavia ($p < 0,10$). Omavaraisuus ja oikeistolaisuus tukevat hypoteesia, mutta koulutusasteen tulos ei tue hypoteesia. Kunnallisveroprosentilla ja vuosikateprosentilla ei ole tilastollista merkitsevyyttä ($p > 0,10$).

Hypoteesia tukeva on kunnan koko. Kunnan koko asukaslukumäärällä mitattuna vaikuttaa positiivisesti kuntayhtiöiden lukumäärään. Hypoteesia ei puolestaan tue maantieteellinen sijainti. Tulokset osoittavat, että yhtiöittämistä ei tapahdu maantieteellisesti eteläisessä Suomessa enempää kuin muualla Suomessa. Koulutusasteella ei tuloksen mukaan ole positiivinen yhteys yhtiöittämisen määrään. Tämä osoittaa sen, että korke-

asti koulutetuissa kunnissa ei ole määrällisesti kuntayhtiöitä enemmän kuin muissa kunnissa.

Taulukko 6. Regressioanalyysin tulokset monimuuttujamallista ja yhden muuttujan malleista.

Muuttuja	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4	Malli 5	Malli 6	Malli 7	Malli 8
Vakiotermi	-5,119	2,923	10,502	2,894	2,978	4,827	1,521	-4,813
(<i>p</i> -arvo)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,009)
ln(SIZE)	0,911							1,044
(<i>p</i> -arvo)	(0,000)							(0,000)
SOUTH		0,230						-0,302
(<i>p</i> -arvo)		(0,210)						(0,022)
TAX			-0,378					-0,090
(<i>p</i> -arvo)			(0,000)					(0,288)
MARGIN				4,566				1,053
(<i>p</i> -arvo)				(0,071)				(0,555)
EQ					0,000			0,001
(<i>p</i> -arvo)					(0,581)			(0,096)
RIGHT						-2,499		0,935
(<i>p</i> -arvo)						(0,000)		(0,071)
EDU							12,596	-3,111
(<i>p</i> -arvo)							(0,000)	(0,061)
Oikaistu R ²	0,536	0,002	0,038	0,008	-0,002	0,040	0,192	0,549
F-arvo	342,206	1,579	12,683	3,284	0,305	13,375	71,084	52,397
(<i>p</i> -arvo)	(0,000)	(0,210)	(0,000)	(0,071)	(0,581)	(0,000)	(0,000)	(0,000)

Merkitsevyys: $p < 0,001$ tilastollisesti erittäin merkitsevä, $p < 0,01$ tilastollisesti merkitsevä, $p < 0,05$ tilastollisesti melkein merkitsevä, $p < 0,10$ tulos on suuntaa antava.

Kuten mallista 8 myös mallista 1 voidaan havaita hypoteesin mukaisesti, että kunnan koolla asukaslukumäärällä mitattuna on positiivinen yhteys kuntayhtiöiden lukumäärään. Yhteys on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p < 0,001$). Tulosten mukaan asukasmäärän logaritmin yhden yksikön muutos kasvattaa kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuurta keskimäärin 0,911 yksikköä. Mallissa asukaslukumäärän logaritmi selittää kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuuren vaihtelusta 53,6 %. F-testin tulos on erittäin merkitsevä eli tämä kertoo, että tällä muuttujalla pystytään selittämään kuntayhtiöiden lukumäärän vaihtelua erittäin hyvin. Mallissa 2 eteläisyydellä yksin mitattuna ei ole tilastollista yhteyttä kuntayhtiöiden määrään. Mallissa 3 kunnallisveroprosentti on

tilastollisesti erittäin merkitsevä. Kunnallisveroprosentilla ja kuntayhtiöiden välillä on negatiivinen yhteys kuten hypotetisoitiin. Mallissa 4 vuosikateprosentilla ja mallissa 5 omavaraisuusasteella ei ole merkitsevyyttä kuntayhtiöiden määrään.

Yksittäisissä malleissa parametriestimaatit ovat etumerkiltään tutkimushypoteesien olettamuksien mukaisesti positiivisia lukuun ottamatta oikeistolaisuutta, joka on hypoteesista poiketen negatiivinen. Mallissa 6 oikeistolaisuus on erittäin merkitsevä ($p < 0,001$), mutta regressioanalyysin tulos ei tue hypoteesia. Mikäli kunnanvaltuuston jäsenten oikeistolaisuus kasvaisi yhdellä prosentilla, kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuuri vähenisi 2,5 kappaleella. Mallissa 7 koulutuksella yksittäin mitattuna on erittäin suuri merkitsevyys kuntayhtiöiden määrään ($p < 0,001$). Mallissa 8, jossa on kaikki muuttujat mukana koulutustasolla on suuntaa antava tilastollinen merkitsevyys. Yksin mitattuna koulutuksella on hypoteesin mukainen vaikutus eli positiivinen vaikutus.

5.2.2 Askeltavan regressiomallin tulokset

Monimuuttujamallin lisäksi on suoritettu askeltava regressiomalli, jossa mallista 8 on poistettu selitysvoimaltaan heikoimpia muuttujia. Askeltavassa regressiomallissa on merkitsevyyden perusteella vähiten merkitseviä muuttujia poistettu yksi kerrallaan. Menettelyssä vähiten merkitsevät muuttujat poistettiin seuraavassa järjestyksessä; vuosikateprosentti (MARGIN), kunnallisveroprosentti (TAX), osaamistaso (EDU), oikeistolaisuus (RIGHT) ja omavaraisuusprosentti (EQ).

Kaksi merkittävintä tekijää, jotka ovat kunnan koko sekä maantieteellisyys jäivät jäljelle askeltavassa mallissa. Malli on esitetty taulukossa 7. Nämä kaksi tekijää selittävät kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuuren vaihtelusta 54,4 %. Mallissa asukaslukumäärän logaritmin yhden yksikön muutos kasvattaa kuntayhtiöiden lukumäärän neliöjuurta 0,94 yksikköä, joka on melkein sama kuin perusregressiomallissa. Kun kunnan koko otetaan huomioon, kunnan eteläinen sijainti näyttäisi vähentävän kuntayhtiöiden määrää.

Taulukko 7. Askeltavan regressiomallin tulos.

Muuttuja	Vakiotermi	(<i>p</i> -arvo)	Ln(SIZE)	(<i>p</i> -arvo)	SOUTH	(<i>p</i> -arvo)	Oikaistu R ²	F-arvo	(<i>p</i> -arvo)
Malli 9	-5,271	(0,000)	0,938	(0,000)	-0,305	(0,017)	0,544	176,788	(0,000)

Merkitsevyys: $p < 0,001$ tilastollisesti erittäin merkitsevä, $p < 0,01$ tilastollisesti merkitsevä, $p < 0,05$ tilastollisesti melkein merkitsevä, $p < 0,10$ tulos on suuntaa antava.

5.2.3 Tulokset winzoroidulla aineistolla

Regressioanalyysin poikkeavien havaintojen herkkyysanalyysia voidaan tehdä monin eri tavoin. Tämän tarkoitus on poistaa havainnoista ne, joilla saattaa olla tuloksiin vääristävä vaikutus. Ensin on selvitettävä, onko tuloksiin vaikuttanut kirjaamis- tai syöttövirheet tai mahdollisesti muut havaintojen virheelliset laskentatavat. Tulkinnoissa on mahdollista säilyttää poikkeavat outlier-havainnot, jolloin aineistoa on tulkittava sen mukaisesti. Voidaan myös tehdä tarvittavia tarkennuksia tekijöihin, joiden oletetaan aiheuttavan poikkeavien havaintojen esiintyminen. Toisaalta voidaan kokeilla äärihavaintojen arvojen vaihtamista siten, että ne ovat lähellä vierekkäistä arvoa eivätkä näytä epäilyttäviltä ("winsorizing"). Vaihtoehtoisesti voidaan poistaa poikkeavat äärimmäiset havainnot aineistosta siten, että jäljellä jää ikään kuin tavanomaiset havainnot ("trimming"). (Foster 1986: 99–101.)

Tutkimuksessa tehdään herkkyysanalyysi winsorizing -menetelmällä. Havainnot korvataan, jos ne poikkeavat havaintojen keskiarvosta enemmän (yläraja) tai vähemmän (alaraja) kuin kaksi kertaa muuttujien keskihajonta. Jos yläraja ylittyy, korvataan havainto arvolla, joka on keskiarvo lisättynä 2 kertaa keskihajonta. Jos alaraja alittuu, korvataan havainto arvolla, joka on keskiarvo vähennettynä 2 kertaa keskihajonta. Tällä tavoin havaintojen ääriarvoja korvataan molemmista ääripäistä. Helsinki suurena kaupunkina ja suurella määrällä kuntayhtiöitä on esimerkki äärihavainnosta suurimmasta päästä. Muutama pienempi kunta, jossa on vain yksi tai ei ollenkaan kuntayhtiöitä on vastaavasti vastakkainen äärihavainto.

Taulukossa 8 on esitetty winzoroidun aineiston keskiarvot ja keskihajonnat muuttujittain. Näistä on havaittavissa, että keskihajonnat ovat hieman pienempiä kuin taulukon 5 tunnusluvuissa. Suurin vaikutus on omavaraisuusasteessa.

Taulukko 8. Kuvailevia tunnuslukuja winzoroidun aineiston muuttujista.

Herkkyysanalyysin uudet muuttuja-arvot	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta
\sqrt{SUBSI}	296	2,9227	1,1911
ln(SIZE)	296	8,8788	1,0789
SOUTH	296	0,2939	0,4563
TAX	296	19,8900	0,7118
MARGIN	296	0,0238	0,0283
EQ	296	38,1299	51,3633
RIGHT	296	0,7353	0,1161
EDU	296	0,1144	0,0424

Taulukossa 9 on herkkyysanalyysin tulokset kaikilla muuttujilla. Tulokset ovat lähes samat kuin mallissa 8 taulukossa 6. Eteläisyyden tilastollinen merkitsevyys kasvaa ja se on tilastollisesti merkitsevä ($p < 0,01$). Koulutustason merkitsevyys nousee tässä mallissa tilastollisesti melkein merkitseväksi ($p < 0,05$). Hypoteeseista tukea saivat asukaslukumäärän positiivinen yhteys kuntayhtiöiden lukumäärään. Hypoteeseihin tukea eivät saaneet eteläisyys ja koulutustaso, sillä ne olivat vaikutukseltaan negatiivisia. Eteläisessä Suomessa ei tapahdu yhtiöittämistä enempää kuin muualla Suomessa. Koulutustasoltaan korkeasti koulutettujen osuus kunnassa ei vaikuta yhtiöittämiseen siten, että niissä kunnissa olisi yhtiöitetty enemmän toimintoja ja palveluja.

Regressioanalyysin monimuuttujamallissa 8 tilastollisesti suuntaa antavat merkitsevät muuttujat olivat omavaraisuusaste, oikeistolaisuus ja koulutustaso ($p < 0,10$). Sen sijaan monimuuttujamallissa kunnallisveroprosentilla ja vuosikateprosentilla ei ollut lainkaan tilastollista merkitsevyyttä ($p > 0,10$). Sama tulos syntyi herkkyysanalyysillä, jonka mukaan edellisten lisäksi omavaraisuusasteella ja oikeistolaisuudella ei ollut tilastollista merkitsevyyttä.

Taulukko 9. Regressioanalyysin tulos winzoroidulla aineistolla.

Muuttuja	Malli 10
Vakiotermi	-3,377
<i>p</i> -arvo	(0,054)
Ln(SIZE)	0,910
<i>p</i> -arvo	(0,000)
SOUTH	-0,298
<i>p</i> -arvo	(0,009)
TAX	-0,086
<i>p</i> -arvo	(0,277)
MARGIN	0,902
<i>p</i> -arvo	(0,614)
EQ	0,000
<i>p</i> -arvo	(0,851)
RIGHT	0,522
<i>p</i> -arvo	(0,254)
EDU	-3,502
<i>p</i> -arvo	(0,039)
Oikaistu R ²	0,515

Merkitsevyys: $p < 0,001$ tilastollisesti erittäin merkitsevä, $p < 0,01$ tilastollisesti merkitsevä, $p < 0,05$ tilastollisesti melkein merkitsevä, $p < 0,10$ tulos on suuntaa antava.

5.2.4 Askeltavan regressiomallin tulokset winzoroidulla aineistolla

Askeltavan mallin avulla päästään lähes samaan lopputulokseen kuin alkuperäisellä regressioanalyysillä. Tulos on esitelty taulukossa 10. Tämä osoittaa, että kuntayhtiöiden lukumäärän kasvuun vaikuttavat kaksi pääasiallista tekijää: kunnan koko sekä kunnan maantieteellinen sijainti. Eteläisen sijainnin merkitsevyys kasvaa edelleen verrattuna taulukon 7 malliin 9. Eteläisyyden regressiokerroin on edelleen negatiivinen mikä osoittaa sen, että itse asiassa yhtiöittämistä näyttäisi olevan enemmän muualla Suomessa kuin eteläisellä alueella, kun kunnan asukaslukumäärä huomioidaan.

Taulukko 10. Askeltavan regressioanalyysin tulos winzoroidulla aineistolla.

Muuttuja	Vakiotermi	(<i>p</i> - arvo)	Ln(SIZE)	(<i>p</i> -arvo)	SOUTH	(<i>p</i> -arvo)	Oikaistu R ²	F-arvo	(<i>p</i> - arvo)
Malli 11	-4,196	(0,000)	0,812	(0,000)	-0,296	(0,007)	0,514	156,708	(0,000)

Merkitsevyys: $p < 0,001$ tilastollisesti erittäin merkitsevä, $p < 0,01$ tilastollisesti merkitsevä, $p < 0,05$ tilastollisesti melkein merkitsevä, $p < 0,10$ tulos on suuntaa antava.

Askeltavassa mallissa vähiten merkitsevät muuttujat poistettiin seuraavassa järjestyksessä; omavaraisuusprosentti (EQ), vuosikateprosentti (MARGIN), oikeistolaisuus (RIGHT), kunnallisveroprosentti (TAX) ja osaamistaso (EDU). Herkkyysanalyysi askeltavassa menettelyssä verrattuna perusregressioanalyysin askeltavaan menetelmään poistettavien muuttujien järjestys oli erilainen. Suurin ero oli omavaraisuusasteella, joka nousi vähiten merkitsevänsä ensimmäiseksi poistettavaksi arvoksi herkkyysanalyysissä, kun taas perusregressioanalyysissä se oli viimeinen poistettava vähiten merkitsevä muuttuja.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Keskeisimmät tutkimustulokset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten eri tekijät vaikuttavat kunnissa toimintojen ja palvelujen yhtiöittämisen volyymiin. Hypoteeseja muodostettiin viisi, joiden perusteella etsittiin muuttujat näitä testaamaan. Tutkimusongelman ratkaisemiseksi selvitettiin regressioanalyysin avulla eri tekijöiden vaikutusta kuntayhtiöiden lukumäärään. Tutkimuksessa oletettiin hypoteesina, että kunnan koolla, maantieteellisellä sijainnilla, oikeistolaisuudella ja koulutustasolla on positiivinen vaikutus kuntayhtiöiden lukumäärään. Lisäksi oletettiin, että kunnan taloudellisilla suoriutumisella on vaikutusta kuntayhtiöiden lukumäärään. Vuosikatteella ja omavaraisuusasteella oletettiin olevan positiivinen vaikutus siten, että tunnusluvut ovat parempia kunnissa, joissa yhtiöittämistä on tapahtunut enemmän. Vastaavasti oletettiin, että taloudellisesti paremmin suoriutuneissa kunnissa ja enemmän yhtiöittäneissä kunnissa olisi alempi kunnallisveroprosentti kuin muissa kunnissa. Empiirinen aineisto koostui eri julkisista lähteistä saaduista kattavasta kunta-aineistosta sisältäen koko Suomen kuntien kuntayhtiöt. Aineistossa oli mukana 296 kuntaa ja 3412 kuntayhtiötä.

Lähdesmäen (2003) mukaan uusi julkisjohtaminen on tuonut julkiselle sektorille tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaikutukset. Ikola-Norrbacka ja Lähdesmäki (2011) korostavat vahvasti tuloksellisuusajattelun ja markkinaehtoisuuden sekä sopimuksellisuuden julkisella sektorilla. Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta organisaation tulisi tuottaa ydinosaimisen toiminnot eli ydintoiminnot sisäisesti ja toisaalta muut toiminnot eli tukitoiminnot ulkoistaa. Transaktiokustannusteorian näkökulmasta ulkoistaminen ja siten myös yhtiöittäminen perustuu kustannustehokkuuden ja taloudellisuuden ajatteluun. Transaktiokustannusteoriassa ulkoistamalla voidaan minimoida tuotanto- ja transaktiokustannuksia. Lisäksi resurssiriippuvuusteoria korostaa, että organisaatioiden tulisi panostaa resursseihin, joiden avulla saavutetaan parhaimmat kilpailukyvyt. (Espino-Rodriguez & Padrón-Robaina 2006: 52-56.) Institutionaalisen teorian mukaan instituutiot pyrkivät homogenisoitumaan ja samaistumaan joko pakottavien tai taloudellisten paineiden, jäljittelevien prosessien tai normatiivis-

ten paineiden näkökulmista (Scott 2008, DiMaggio & Powell 1983). Kuntasektorilla tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaikutukset ovat korostuneet toimintojen ja palvelujen erilaisilla järjestelykeinoilla. Kunta voi järjestää palvelunsa monin eri keinoin muun muassa kunnan omana tuotantona, kuntien erilaisilla yhteistyötavoilla, ostopalveluna ja yhtiöittämällä.

Tulosten mukaan hypoteeseista tukea saivat kunnan koon ja yhtiöiden lukumäärän välinen positiivinen yhteys. Mitä suurempi kunta oli asukaslukumäärällä mitattuna sitä enemmän kuntakonsernissa on kuntayhtiöitä. Maantieteellinen sijainti ei puolestaan tukenut hypoteesia. Regressioanalyysi ja herkkyysanalyysi osoittivat, että eteläisellä sijainnilla oli negatiivinen yhteys kuntayhtiöiden lukumäärän, kun kunnan asukaslukumäärä otettiin huomioon. Näin ollen yhtiöittämistä tapahtuu enemmän muualla Suomessa kuin eteläisessä Suomessa. Herkkyysanalyysin mallissa nousi lisäksi esille koulutustaso. Herkkyysanalyysin mukaan koulutustaso ei tukenut hypoteesia. Koulutustasolla oli negatiivinen vaikutus kuntayhtiöiden lukumäärään.

Kunnan toimintaympäristö on kompleksinen. Kunnan ydintehtävänä on kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen. Toiminnot ja palvelut on tuotettava taloudellisesti kuntalaisia palvellen ja heidän etunsa turvaten. Kunnan koon vaikutus kuntayhtiöiden lukumäärään on selitettävissä sillä, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse sitä enemmän on erilaisia toimintoja ja palveluja, jotka on tuotettava kustannustehokkaasti ja markkinaehtoisesti. Suuri osa kuntayhtiöistä oli asumiseen liittyviä kuntayhtiöitä, jolloin on luonnollista, että kunnan koon kasvaessa myös yhtiöitä on enemmän. Toisaalta tähän vaikuttaa kunnan koosta huolimatta, että suurimassa osassa kunnista on yhtiöitetty tai tuotetaan yhdessä muiden kuntien kanssa tiettyjä toimintoja, kuten vesi-, sähkö ja energiatoimialan toiminnot, koulutuspalvelut ja elinkeinoelämän kehityspalvelut. Edellä mainitut toiminnot on useimmiten yhtiöitetty oli kyseessä pieni kunta tai suuri kaupunki. Tämä voi olla yksi selittävä tekijä sille, että maantieteellisesti yhtiöittämistä ei tutkimuksen mukaan tapahdu eteläisessä Suomessa kunnan koko huomioon ottaen enempää kuin muualla Suomen alueella. Yhtiöittämisen trendi ei näyttäisi laajenevan pääkaupunkiseudulta muualle Suomeen. Tutkimustulosten mukaan kunnan asukkaiden korkealla koulutustasolla ei näytä olevan kuntayhtiöitä lisäävää vaikutusta.

Yhtiöittämisillä ei näyttäisi olevan yhteyttä kunnan taloudelliseen suoriutumiseen paremmin. Tämän osalta voidaankin pohtia saavutetaanko kuntayhtiöiden toiminnalla tehokkuutta ja vaikuttavuutta, mitä niiden avulla on alunperin ollut tarkoitus aikaansaada muun muassa uuden julkisjohtamisen näkökulmasta tarkasteltuna. Agenttiteorian näkökulmasta kunnan omistajaohjauksella ja kuntayhtiöiden johdolla on merkittävä vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen, eikä huomioita voi jättää rajoittunutta rationaalisuutta ja opportunistia. Kunnan omistajaohjaus heikkenee ja etääntyy erityisesti monien kuntien yhdessä omistamiin yhtiöihin. Sørensen (2007) mukaan corporate governance –teorian näkökulmasta hajautunut omistajuus johtaa omistajaohjauksen vähenemiseen ja sitä kautta keskikertaista huonompaan kustannustehokkuuteen sekä aikaansaannoksiin. Pohdittavaa on myös poliittinen näkökulma, onko kuntayhtiöt vain poliittisia päätöksiä.

Tutkimuksen tuloksien yleistettävyyteen on suhtauduttava rajallisesti, vaikka tutkimuksen empiirinen aineisto muodostui varsin kattavasta kunta-aineistosta. Regressioanalyysiin valittavat tekijät ja selittävät muuttujat voidaan valita monista eri lähtökohdista ja näkökulmista. Kuntayhtiöiden lukumäärään vaikuttaviksi tekijöiksi on mahdollista valita laaja määrä muitakin tekijöitä, kuin mitä tässä tutkimuksessa on käytetty. Selitettävää tekijää yhtiöittämistä voi vastaavasti tutkia myös muusta näkökulmasta kuin kuntayhtiöiden lukumäärä. Yhtiöittämistä voi volyymin sijaan kuvata esimerkiksi yhtiöiden taloudellisilla mittarilla.

6.2 Jatkotutkimusmahdollisuuksia

Jatkotutkimusmahdollisuutena voisi selvittää huomattavasti laajemmin eri potentiaalisten muidenkin tekijöiden vaikutusta yhtiöittämisen volyymiin. Esimerkiksi miten kunnan poliittisuudella muista näkökulmista, kuin kunnanvaltuustojen jäsenten oikeistolaisuus, olisi merkitystä yhtiöittämiseen. Vaihtoehtoisesti voisi tarkemmin syventyä maantieteelliseen jakaumaan erilaisilla alueellisilla jaoilla tai vertailla samankokoisten kuntien välisiä eroja yhtiöittämisessä. Kunnissa on käytössä suuri määrä erilaisia taloudellisia mittareita, joiden avulla voidaan tarkastella eri tunnuslukujen ja mittareiden kautta yhtiöittämiseen vaikuttavia tekijöitä. Yhtiöittämistä voisi pohtia kuntayhtiöiden taloudellisen suoriutumisen kautta laajemmin näkökantana saavutetaanko yhtiöittämi-

sellä tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi olisi mielenkiintoista tutkia miten kuntayhtiöiden voitontavoittelu tai voiton tavoittelemattomuus vaikuttaa yhtiöittämiskontekstissa.

LÄHTEET

- Abrahamson, E. (1991). Management Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy of Management Review* 16(3): 586–612.
- Ahonen, P. (2011). Markkinaohjaus: kehittyminen, muodot, sudenkuopat ja kehittäminen. Teoksessa: Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Vaasa: Acta Wasaensia No 238, Julkisjohtaminen 16, 104–119.
- Alftan, M., Blumme, N., Heikkala, J., Kontula, L., Miettinen, O., Pakarainen, E., Sinersalo, K., Sjölund, R., Sundvik, P., Tarvainen, J., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. (2008). *Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. KPMG. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Anttiroiko, A-V. (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen Yliopisto. Tampere: Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistieteellinen laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford, England: University of California Press.
- Bouckaert, G. & Dooren, W. (2009). Performance Measurement and Management. Teoksessa: Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) (2009). *Public Management and Governance* (2. painos). Bodmin: MPG Books Ltd.
- Burns, J. & Scapens, R.W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research* 11(1): 3–25.
- Chan, J.L. & Xiao, X. (2009). Financial Management in Public Sector Organizations. Teoksessa: Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) (2009). *Public Management and Governance* (2. painos). Bodmin: MPG Books Ltd.
- Coase, R.H. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4(16): 386–405.
- Collin, S-O. (2000). Ownership Strategies in Swedish Municipal Corporations. Working paper. Lund: Associate Prof. & Lecturer, Departement of Business Administration, Lund University.
- Dacin T M, Goodstein J & Scott R W (2002) Institutional Theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal* 45(1): 45–57.

- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2011). *The New Public Service. Serving, not steering* (3. painos). London: M.E. Sharpe, Inc.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48(2): 147–160.
- Espino-Rodriguez, T. F. & Padrón-Robaina, V. (2006). A Review of Outsourcing from the Resource-Based View of the Firm. *International Journal of Management Reviews* 8(1), 49-70.
- Foster, G. (1986). *Financial Statement Analysis* (2. painos). New Jersey: Prentice-Hall.
- Granlund, M. & Lukka, K. (1998). It's a small world of management accounting practices. *Journal of Management Accounting Research*. Sarasota 10: 153–179.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal Corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review* 10(5), 597–617.
- Hallipelto, A., Hietanen, M., Narikka, J., Saltevuori, A. & Soikkanen, K. (2013). *Yhtiöittäminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa: Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Vaasa: Acta Waasensia No 238, Julkisjohtaminen 16, 132–145.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2010). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.). *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen* (3. painos). Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Eräsalon Kirjapaino Oy.
- Hillman, A. J., Withers, M. C. & Collins, B. J. (2009). Resource Dependence Theory: A Review. *Journal of Management* 35(6), 1404–1427.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hyvönen, T. & Järvinen, J. (2008). Terveystieteiden tilaaja-tuottajamallit, budjetointi ja budjettiharha. Teoksessa: Hyvönen, T., Laine, M., & Mäkelä, H. (toim.). *Laskenta-ajattelun tutkija ja kehittäjä, Professori Salmen Näsi 60 vuotta*. Tampere: Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos.
- Ikola-Norrbacka, R. & Lähdesmäki, K. (2011). New Public Management - näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa: Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim). *Suomalai-*

- nen hallinnon tutkimus – mistä, mitä ja minne?* Tampere: Tampere University Press, 244–272.
- Jokivuori, P. & Hietala, R. (2007). *Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.
- Juppo, V. (2004). Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtamisen vertailu Suomen Postissa ja Valtionrautateissa. *Hallinnon tutkimus* 23(4), 4–16.
- Juppo, V. (2005). *Muutoksen johtaminen liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessissa*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Kane, G.D. & Meade, N. L. (1998). Ratio Analysis Using Rank Transformation. *Review of Quantitative Finance and Accounting* 10, 59–74.
- Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. (1991). Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 3, 301–329.
- Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. (1993). The Constructive Approach in Management Accounting Research. *Journal of Management Accounting Research* 5, 243–264.
- Kesti, M. (2007). *Huipputuottava organisaatio*. Helsinki: Edita Prima.
- Kesti, M. (2012). The tacit Signal Method in Human Competence Based Organization Performance Development. University of Lapland, Faculty of Social Sciences. Rovaniemi: University of Lapland Printing Centre.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). *Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Komulainen, M. (2010). Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamine rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Acta No 222. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. Päivitetty säädös kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla 23.8.2013/626.
- Kuntaliitto (2009). Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/yhtiot/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa/Documents/Hyvaa_hallinto-ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonsernissa_30.10.2009.pdf>. Viitattu 18.3.2014.
- Kuntaliitto (2012). Valtuutetut Manner-suomessa puolueittain ja kunnittain 2012. Saatavilla: <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja>>

- demokratiatilastot/kuntien_valtuustokoko_2012/Sivut/default.aspx>. Viitattu 22.1.2014
- Kuntaliitto (2013). Aluejaot 2012. Kunnat, maakunnat, seutukunnat, suuralueet (NUTS2), aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kuntamuodot, kielisuhteet. Saatavilla: <<http://www.kunnat.net>>. Viitattu 15.9.2013.
- Lukka, K. (1991). Laskentatoimen tutkimuksen epistemologiset perusteet. *Liiketaloudellinen aikakausikirja* XL vuosikerta, 40(2): 161–186.
- Lumijärvi, I. (1990). Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia No 133. Hallintotiede 6. 3.uudistettu painos. Vaasa.
- Lähdesmäki, K. (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeissa Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasensia No 113. Hallintotiede 17. Vaasa.
- Lähdesmäki, K. (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kestoosuus reformeissa? Teoksessa: Hyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salminen 60-vuotispäivän kunniaksi. Vaasa: Acta Wasensia No 238, Julkisjohtaminen 16, 75–87.
- Maddala, G.S. (1992). *Introduction to Econometrics* (2. painos). Singapore: Macmillan Publishing Company.
- Martin, L.L. & Kettner, P.M. (1996). *Measuring the performance of human service programs*. California: SAGE Publications, Thousand Oaks,
- Moisio, A. (1998). Millaiset kunnat kriisissä? Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita No 15. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT.
- Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjaus - Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Neilimo, K. & Näsi, J. (1987). Nomoteettinen tutkimusote ja suomalaisen yrityksen taloustiede. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, sarja A2. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P. & Pönkä, V. (2011). *Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Omistajan ja päättäjän käsikirja*. Helsinki: KL-Kustannus Oy.
- Oliver, (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review* 16(1): 145–179.

- Ouchi, W.G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science* 25(9), 833–848.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R (1978). *The External Control of Organizations: A resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3.painos). New York: Oxford University Press Inc.
- Richter, P., Edeling, T. & Reichard, C. (2006). Kommunale Betriebe in größeren Städten. Teoksessa: Killian, W., Richter, P. & Trapp, J.H. (toim.) *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: Sigma.
- Scott, R. W. (2008). *Institutions and organizations, Ideas and Interest*. USA: Sage Publication Inc.
- Seppä, M-E. & Virolainen, H. (2014). Henkilöstön kokemuksia yhtiöittämisen mukanaan tuomista muutoksista. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 42(1), 83–101.
- Shleifer, A. (1998). State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspective* 12(4), 133–150.
- Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1994). Politicians and Firms. *The Quartely Journal of Economics*, November, 995–1025.
- Sørensen, R.J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration* 85(4), 1045–1058.
- Tilastokeskus (2008). Toimialaluokitus 2008. Saatavilla: <<http://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/kuvaus.html>>. Viitattu 10.1.2014.
- Tilastokeskus (2013a). Kuntakonsernirakenteet 31.12.2011. Saatu 10.10.2013 käytettäväksi vain tätä tutkimusta varten.
- Tilastokeskus (2013b). Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2012. Suomen Kuntaliitto 13.11.2013. Saatavilla: <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/Sivut/default.aspx?p=3>>. Viitattu 22.1.2014.
- Tilastokeskus (2013c). Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2001-2012. Kunnat.net. Saatavilla: <<http://www.kunnat.net/fi/.../kuntatalous/kuntien.../tunnuslukuja%20netti.xls>>. Viitattu 8.3.2014.
- Vakkuri, J. (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana - käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa: Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen*

- julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 11–30.
- Vesterinen, V. (2006). *Kunta ja yhtiöittäminen*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 56. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Williamson, O.E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology* 87(3), 548–577.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting* (First Free Press Paperback Edition 1987). New York: The Free Press, A Division of Macmillan Inc.
- Williamson, O.E. (1987). *Antitrust Economics: Mergers, Contracting, and Strategic Behavior*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Williamson, O.E. (1993). The Logic of Economic Organization. Teoksessa: Williamson, O.E. & Winter, S.G. *The Nature of the Firm. Origins, Evolutions, and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Vinnari, E., M. (2008). Public Service or Public Investment? An Assesment of the Consequences of New Public Management in the Water Sector. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 726.